UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS V- ESCRITOR JOSÉ LINS DO REGO
CENTRO DE CIÊNCIAS BIOLÓGICAS E SOCIAIS APLICADAS- CCBSA
DEPARTAMENTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

CARLOS GOMES DE SIQUEIRA FILHO

A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF: DECLÍNIO DO ESTADO NEODESENVOLVIMENTISTA (2003 – 2014)?

JOÃO PESSOA
2024

CARLOS GOMES DE SIQUEIRA FILHO

A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF: DECLÍNIO DO ESTADO NEODESENVOLVIMENTISTA (2003 – 2014)?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção de qualificação do mestrado em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional

Orientador: Prof. Dr. Filipe Reis Melo.
Coorientador: Prof. Dr. Bernardo Salgado Rodrigues.

JOÃO PESSOA
2024

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

S618p Siqueira Filho, Carlos Gomes de.

A política externa de Lula da Silva e Dilma Rousseff [manuscrito] : declínio do Estado neodesenvolvimentista (2003-2014)? / Carlos Gomes de Siqueira Filho. - 2024.

98 p. : il. colorido.

Digitado. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Pró-Reitoria de Pós-Graduação e Pesquisa, 2025. "Orientação : Prof. Dr. Filipe Reis Melo , Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA. " "Coorientação: Prof. Dr. Bernardo Salgado Rodrigues , Coordenação do Curso de Relações Internacionais - CCBSA. "

1. Política externa brasileira. 2. Operação Lava Jato. 3. Dilma Rousseff. 4. Neodesenvolvimentismo. I. Título

21. ed. CDD 327.81

Elaborada por Elesbao S. Neto - CRB - 15/347 BSC5/UEPB

CARLOS GOMES DE SIQUEIRA FILHO

A POLÍTICA EXTERNA DE LULA DA SILVA E DILMA ROUSSEFF: DECLÍNIO DO ESTADO NEODESENVOLVIMENTISTA (2003 – 2014)?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção de qualificação do mestrado em Relações Internacionais.

Área de concentração: Política Internacional

Aprovada em: 14/10/2024

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Filipe Reis Melo (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Documento assinado digitalmente
LUCIANO DO NASCIMENTO SILVA
Data: 01/03/2026 22:45:33-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Prof. Dr. Bernardo Salgado Rodrigues (Co-orientador)
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

Prof. Dr. Luciano Nascimento Silva
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

Documento assinado digitalmente
BERNARDO SALGADO RODRIGUES
Data: 27/02/2026 09:12:27-0300
Verifique em https://validar.iti.gov.br

Profa. Dra. Deborah Werner
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

AGRADECIMENTOS

Agradeço à equipe de orientação nas pessoas do professor Filipe e do professor Bernardo por todos ensinamentos e oportunidades acadêmicas nessa jornada. Também sou grato a todos os professores com os quais tive a oportunidade de aprender tanto sobre os mais diversos temas. Aos colegas e amigos agradeço por estarem presentes e por me apoiarem em todos momentos, seja nos descontraídos ou nos mais críticos como os ensaios para apresentação.

Este trabalho foi financiado pelo poder público através da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo período de doze meses, por isso, sou grato.

Agradeço também a familiares, em especial ao meu pai, a amigos por todo apoio e torcida desde a seleção até a defesa quando tive suporte psicológico, técnico e financeiro. Desde as conversas sobre o mestrado em si até a ajuda na formatação do arquivo, passando por planejamento, entrega de documentos e correção de textos.

“Carlos, devote-se ao Brasil, junto comigo. Apesar de todo o ceticismo, apesar de todo o pessimismo (...) seja bobo, mas acredite que um sacrifício é lindo (...).
Nós temos que dar uma alma ao Brasil e para isso todo o sacrifício é grandioso, é sublime. E nos dá felicidade.”

Carta de Mário de Andrade a Carlos Drummond de Andrade

(Andrade; Andrade, 2002, p. 50-51)

RESUMO

O presente trabalho propõe uma análise da política externa brasileira a partir da perspectiva neodesenvolvimentista no período 2003-2011. Objetiva-se com o presente trabalho responder se a política externa da gestão Rousseff foi menos propositiva em comparação com o seu antecessor. Para isso, faz-se necessário observar como o ambiente doméstico pode influenciar positiva ou negativamente a sua condução, haja vista que tradicionalmente, desafios políticos internos podem atrapalhar a condução da política externa, pois demanda muita dedicação e energia dos seus representantes. Para isso, foi utilizado metodologia qualitativa, com um levantamento bibliográfico. Ficou constatado que os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff optaram por uma política fiscal baseada no tripé macroeconômico, a fim de conter os gastos públicos e a inflação. Verificou-se que os ajustes macroeconômicos implementados a partir do governo de Dilma Rousseff contribuíram para o declínio do modelo neodesenvolvimentista, Constatou-se que os efeitos da Operação Lava Jato na indústria de petróleo, em especial na Petrobras, foram negativos para o desempenho das principais empreiteiras nacionais. Por fim, concluiu-se que a descontinuidade da política ativa e altiva da era Lula, durante a gestão Rousseff, é decorrência de um ambiente externo menos favorável, ao passo que no ambiente interno houve maiores desafios políticos e econômicos que culminaram com o declínio do neodesenvolvimentismo.

Palavras-chaves: política externa brasileira; política externa de Dilma Rousseff; neodesenvolvimentismo; operação Lava Jato.

ABSTRACT

This paper proposes an analysis of Brazilian foreign policy from a neo-developmentalist perspective in the period 2003-2011. The aim of this paper is to answer whether the foreign policy of the Rousseff administration was less proactive compared to that of its predecessor. To this end, it is necessary to observe how the domestic environment can positively or negatively influence its conduct, given that traditionally, internal political challenges can hinder the conduct of foreign policy, as it demands a lot of dedication and energy from its representatives. For this purpose, a qualitative methodology was used, with a bibliographical survey. It was found that the Lula da Silva and Dilma Rousseff governments opted for a fiscal policy based on the macroeconomic tripod, in order to contain public spending and inflation. It was found that the macroeconomic adjustments implemented since Dilma Rousseff's government contributed to the decline of the neo-developmentalist model. It was found that the effects of Operation Lava Jato on the oil industry, especially Petrobras, were negative for the performance of the main national construction companies. Finally, it was concluded that the discontinuation of the active and proud policy of the Lula era during the Rousseff administration is a result of a less favorable external environment, while in the internal environment there were greater political and economic challenges that culminated in the decline of neo-developmentalism.

Keywords: brazilian foreign policy; Dilma Rousseff's foreign policy; neo-developmentalism; operation Lava Jato.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Legado de obras de empresas brasileiras.....63
Figura 2 - 20 maiores construtoras de obras de infraestrutura (2013).....66
Figura 3 - Queda do investimento público desde 2015.....67

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Taxa média do crescimento do PIB nos governos FHC, Lula e Dilma.....31
Tabela 2 - Indicadores Macroeconômicos 2002-2014.....47
Tabela 3 - Gastos Assistenciais e Previdenciários do Governo Federal (2004 - 2014).....49
Tabela 4 - Crescimento real do PIB por componente da demanda agregada 2003 - 2014 - Médias anuais por período.....55

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Orçamento do Ministério das Relações Exteriores (2003-2015) 23
Gráfico 2 - Evolução do Emprego Formal na Indústria naval do Brasil 2012 a 2018 72
Gráfico 3 - Evolução do número de sondas para exploração de petróleo (2000 – 2019)..... 73

SUMÁRIO

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS 12
2 CONCEITUANDO AS POLÍTICAS EXTERNAS DE LULA E DILMA 16
2.1 Mudanças e continuidades nas Políticas Externas de Lula e Dilma 19
***2.1.1 Viagens internacionais* 19**
***2.1.2 Burocracia* 20**
***2.1.3 Postos no exterior e vagas no Itamaraty* 21**
***2.1.4 Orçamento do MRE nos governos Lula e Dilma* 22**
***2.1.5 Choques externos* 23**
***2.1.6 Choques Internos* 29**
3 NEODESENVOLVIMENTISMO 35
3.1 Estado Logístico: ascensão e declínio do neodesenvolvimentismo brasileiro 38
3.2 Neodesenvolvimentismo de Lula e Dilma: entre a política fiscal e as políticas sociais de alto impacto 41
3.3 A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff e o declínio do neodesenvolvimentismo 45
4 ESTUDO DE CASO: A OPERAÇÃO LAVA JATO 57
4.1 O desmonte da indústria pesada 60
4.3 Lava Jato e a Crise do Petróleo de 2014 69
4.4 As para-petroleiras no Brasil 74
4.5 A diferença entre Regime de Partilha e Regime de concessão 74
***4.5.1 O contrato de concessão no Brasil* 75**
***4.5.2 O Contrato de Partilha da Produção no Brasil* 76**
4.6 Operação Lava Jato: Ligações externas e o Projeto Pontes 78
***3.6.1 Operação Lava Jato: Projeto Pontes* 80**
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 88
REFERÊNCIAS 93

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O trabalho se debruça na análise de política externa brasileira a partir do conceito do Estado Neodesenvolvimentista. Para os estudos de análise de política externa, faz-se necessário observar como o ambiente doméstico pode influenciar positiva ou negativamente a condução da política externa, haja vista que tradicionalmente, desafios políticos internos podem atrapalhar a condução da política externa, pois demanda muita dedicação e energia dos seus representantes. Sendo assim, a base de qualquer política externa ambiciosa é um cenário doméstico estável, motivo pelo qual presidentes brasileiros, a partir do governo Dilma (2011-2016), não puderam dedicar tempo e energia à política externa.

O presente trabalho visa responder o seguinte problema de pesquisa: o que explica o "relativo declínio" do Estado Logístico na política externa e o declínio da política neodesenvolvimentista do governo Dilma. Para isso, ambos os modelos de Estado Neodesenvolvimentista e Logístico são tratados como equivalentes, sendo o primeiro a nível interno enquanto o segundo visa a inserção internacional após o sucesso de políticas públicas e econômicas que projetaram o Brasil a um nível de desenvolvimento social e econômico. Em resumo, ambos têm como características a ação indutora do Estado em setores da economia e em políticas sociais de impacto. O modelo de inserção internacional na administração Lula da Silva (2003-2010) foi denominado Estado Logístico (Cervo; Lessa, 2014), enquanto internamente ficou conhecido, para alguns autores, como Estado Neodesenvolvimentista (Bresser - Pereira, 2010; Katz, 2016; Paulani *et al*., 2017) e ambos os modelos se mantêm ao longo do governo de Dilma Rousseff (2011 - 2016).

O processo de desenvolvimento em ambas as administrações (Lula e Dilma) é denominado neodesenvolvimentismo por apresentar um processo de desenvolvimento sem rupturas com a matriz neoliberal e com menores possibilidades de desenvolver características anti-imperialistas (Caliman, 2020). Entretanto, alguns autores como Leda Paulani (2017) questionam esse modelo em ambas as gestões, sob a alegação de que internamente "houve momentos neodesenvolvimentistas" no período entre 2003-2014. No que se refere ao governo Lula, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2007 até a gestão Rousseff com a "nova matriz macroeconômica", quando se teve a troca do investimento público por uma aposta do investimento privado (Paulani, 2017).

Entretanto, ao fim da gestão Lula da Silva, o modelo Logístico carecia de adaptações, a fim de uma inserção internacional mais competitiva, enquanto internamente o modelo neodesenvolvimentista sofria com os efeitos da crise financeira iniciada em 2008 e a crise da

zona do Euro. A partir de 2013, sofreu o primeiro choque interno com as jornadas de junho, seguidas da Operação Lava-Jato em 2014. Sendo assim, o presente trabalho busca identificar quais fatores internos e externos contribuíram para o "relativo declínio" do Estado Logístico/Neodesenvolvimentista (2003-2014). Para identificar esse relativo declínio, o trabalho focou na política econômica interna e externa do Brasil entre 2003 e 2014 e desenvolveu duas hipóteses: uma relacionada às mudanças entre políticas externas de Lula e Dilma, e a outra relacionada às causas dessa mudança.

A primeira hipótese sugere que foi mantida uma continuidade da política externa brasileira, mas se tornou menos propositiva durante o governo Dilma, ou seja, a política externa "ativa e altiva" do governo Lula da Silva sofreu um "relativo declínio" por fatores internos e externos. A segunda hipótese, sugere que as causas dessas mudanças foram mais por fatores domésticos e menos devido a choques externos. Tendo como base o modelo de Hermann (1990), a reestruturação doméstica foi a causadora de uma política externa mais contenciosa e que infelizmente contribuiu para o relativo declínio do modelo neodesenvolvimentista. Constata-se que a reestruturação doméstica do governo Rousseff (2011 - 2016) buscou maior investimento privado, diminuiu o investimento público em comparação ao seu antecessor, o que resultou no enfraquecimento do modelo neodesenvolvimentista internamente.

O trabalho analisa que o modelo conciliatório sofre uma ruptura a partir de 2013 e constata dois choques: o interno, com as jornadas de junho de 2013, evidenciava o descontentamento da população com o custo de vida; o choque externo, com o caso de espionagem da NSA, mostrou a vulnerabilidade do país em termos de segurança. Por fim, o trabalho conclui que o maior choque interno e externo enfrentado pelo governo Rousseff foi a Operação Lava-Jato que culminou no desmantelamento da indústria pesada do país, além da desestruturação da Petrobras. Esses três choques citados estão conectados pelo fato que visam a desestabilização do governo Rousseff.

Metodologicamente o trabalho insere-se em uma pesquisa bibliográfica, qualitativa e conforme os objetivos utilizará de textos, documentos e gráficos acerca do PIB, atuação externa de ambas as gestões como viagens internacionais, burocracia, postos no exterior e vagas no Itamaraty, Orçamento do MRE etc. Esses dados permitem, com maior profundidade, avaliar as causas do declínio da política externa, além do método comparativo a fim de responder o problema de pesquisa acerca do relativo declínio do Estado Neodesenvolvimentista do governo Lula da Silva e do governo Dilma Rousseff. Sobre os fatores externos que contribuíram para o declínio na política externa do governo Dilma, pode-se citar um cenário internacional desfavorável decorrente da crise de 2008, como fator externo; as manifestações de junho de

2013 e a Operação Lava-Jato em 2014, como fatores internos. Assim, nesse sentido, o modelo comparativo de Charles Hermann (1990) avalia como os atores mantêm a política externa dos seus antecessores frente às constantes mudanças no sistema internacional. Assim, realiza-se uma triangulação entre análise de Política Externa, neodesenvolvimentismo e o conceito de choque internos e externos de Charles Hermann (1990) acerca do gerenciamento de crises e da tomada de decisões, a fim de investigar as mudanças entre política externa aplicada no período (2003-2014) sob a perspectiva do neodesenvolvimentismo desse período.

No primeiro capítulo é conceituado a política externa de Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2014). Inicialmente foi verificado que os conceitos de autonomia pela diversificação e Estado Logístico são equivalentes no que se refere à inserção internacional do Brasil no período de 2003 a 2014 e, em seguida, a pesquisa analisa as mudanças e continuidades nas Políticas Externas de Lula e Dilma e para isso trouxe os elementos em paralelo de viagens internacionais, postos no exterior, vagas e orçamento no MRE além dos choques internos e externos.

No segundo capítulo, para compreender o declínio do neodesenvolvimentismo entre (2003-2014) é apresentado o neodesenvolvimentismo no Brasil. Em seguida é focado na política fiscal no governo Dilma e em seguida no seu declínio. Ao final do capítulo observa-se que a partir da Operação Lava Jato o modelo de Estado que caracterizou as políticas interna e externa decaem enquanto avançam as denúncias de corrupção na Petrobrás e nas empreiteiras envolvidas em projetos de infraestrutura no país e no exterior.

No terceiro capítulo, é apresentado os efeitos da Operação Lava – Jato na indústria de Petróleo e Infraestrutura do país. Em seguida, é mostrado que a Lava – Jato pretendia desestruturar econômica e politicamente o país, inicialmente com espionagem e em seguida através da luta contra a corrupção. A seção conclui que a Lava Jato foi o símbolo da derrocada do neodesenvolvimentismo.

Conclui-se nas considerações iniciais, que os conceitos de Estado Logístico e Neodesenvolvimentista são equivalentes e que ambos os modelos só foram possíveis graças a investimentos públicos em setores-chave tais como engenharia e energia, por exemplo, além de investimentos sociais de alto impacto. A partir daí observou-se uma maior projeção internacional do Brasil além de possibilitar mudanças econômicas e sociais no país. Contudo, as mudanças no cenário externo e pouco dinamismo econômico fizeram ambos os modelos declinaram gerando uma crise política e econômica agravada pela Operação Lava Jato que, ao se configurar interna e externamente as empresas de petróleo tal qual a Petrobras, por exemplo,

reposicionou o Brasil como mero exportador de matéria-prima, o que impactou na atuação dessas empresas no exterior.

2 CONCEITUANDO AS POLÍTICAS EXTERNAS DE LULA E DILMA

Nesta seção são apresentados os conceitos dos paradigmas de política externa de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) através do conceito de autonomia para descrever a inserção internacional do Brasil em ambos os governos. A princípio, com a chegada de Lula ao poder em 2003, logo em seu primeiro mandato, nota-se que não houve rupturas com os paradigmas de PEB bem como continuidade de ações de Política Externa e desenvolvimento do Estado que já estavam sendo desenvolvidas e aplicadas na gestão anterior:

> [...] ao mesmo tempo em que não houve ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil, sendo algumas das diretrizes desdobramentos e reforços de ações já em curso na administração FHC, houve uma significativa mudança nas ênfases dadas a certas opções abertas anteriormente à política externa brasileira. Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, mas procurando não se afastar de um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política. (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 275)

Pode -se afirmar, que as principais diferenças entre Fernando Henrique Cardoso (FHC) e Lula residem nas diferentes interpretações e ideologias desses líderes e de seu corpo de funcionários acerca dos constrangimentos e possibilidades da ordem internacional (Caliman, 2020). Nesse sentido, os governos do PT enfatizaram a inclusão de temas sociais em seus programas de governo, em especial nos principais debates internacionais, como em 2003 na rodada de Doha (Caliman, 2020). Assim, quando Lula advogou que os países do centro econômico desprenderam esforços para programas de combate à fome nos países em desenvolvimento, conseguiu a adesão dos presidentes francês e chileno. Isso caracteriza o perfil demandante, com relação às nações desenvolvidas, que seria estabelecido no período em questão (Caliman, 2020). Lula ampliou a relevância das relações exteriores na concretização de um projeto nacional de desenvolvimento, assim não apenas em nível nacional, mas também internacional que permitisse uma reconfiguração do arcabouço institucional (IBAS, BRICS, G20), buscando uma reforma na correlação de forças internacionais (Caliman, 2020).

O conceito de autonomia foi proposto por intelectuais como Hélio Jaguaribe (1979) e Juan Carlos Puig (1980), enfatizando a importância dos países do Sul Global manterem sua autonomia decisória nas relações internacionais. Essa abordagem critica a subordinação política e econômica às grandes potências e advoga por uma margem de manobra mais ampla para que esses países possam perseguir seus próprios interesses de desenvolvimento. A ideia de

autonomia tem sido pensada como uma forma de "libertar" os países da América Latina de sua dependência externa (Vigevani; Cepaluni, 2011). Sendo o sistema internacional hierárquico (Jaguaribe, 1979), os países exercem autonomia, mas não podem garantir total inviolabilidade de seus territórios nacionais. Nesse sentido, o conjunto de autonomia dos países da periferia seria constituído de boas relações com o centro, autonomia tecnológica e empresarial (Vigevani; Cepaluni, 2011; Puig, 1979) e acrescentamos um sistema de segurança nacional e regional a fim de garantir a estabilidade nacional/territorial e regional. Esses compõem o conjunto de obstáculos para as ações de seus inimigos e desfrutam de margens de manobra para conduzir suas políticas externas. As nações dependentes, por sua vez, embora independentes e soberanas, são formalmente constrangidas pelas grandes potências (Jaguaribe, 1979).

A autonomia é uma função das condições estruturais que são a "viabilidade nacional" e a "permissividade internacional", que no primeiro caso diz respeito à existência de recursos humanos e sociais adequados à capacidade de inserção internacional e ao grau de coesão sociocultural dentro das fronteiras nacionais. No segundo caso, seria a capacidade de neutralizar as ameaças externas, e depende de recursos econômicos e militares, e alianças com outros países. Além desses fatores, a autonomia tecnológica e empresarial bem como boas relações com os países ricos são fatores fundamentais para a autonomia de países que se situam na periferia (Jaguaribe, 1979).

Para Puig (1980, 1984), o sistema internacional não é caracterizado pela anarquia, mas por uma hierarquia internacional. Ainda de acordo com o autor, a obtenção de autonomia passa por quatro estágios: o status formal de Estado soberano; os benefícios materiais suficientes para elaborar e pôr em prática um projeto nacional; a aceitação de políticas da potência em suas áreas de interesse estratégico em troca do exercício da autonomia em setores de igual importância para os países latino-americanos, por exemplo, na escolha de seus modelos de desenvolvimento; e a ruptura da dependência com o centro e as ações de não subordinação.

A autonomia requer graus adequados de "viabilidade nacional", um volume considerável de recursos domésticos e um compromisso explícito das elites com o projeto nacional (Puig, 1984). Assim, a noção de autonomia requer mobilização de recursos de poder da periferia: alianças regionais contra o centro, integração política e econômica, e a melhoria das técnicas de negociação que constituem as estratégias para alcançar essa meta (Vigevani; Cepaluni, 2011).

Quanto ao conceito de Política Externa nas administrações de Lula e à inserção internacional mais autônoma e ativa no cenário internacional, pode-se estabelecer uma

comparação entre os três modelos de busca por autonomia, de acordo com Vigevani e Cepaluni (2011):

- o da autonomia pela distância, que se busca um afastamento dos centros internacionais de poder (essa inserção de autonomia foi característica do período da Política Externa Independente, PEI, e de alguns períodos da ditadura cívico – militar, a exemplo o período de Ernesto Geisel), sendo uma contestação das normas e dos princípios de importantes instituições internacionais (FMI, Banco Mundial, GATT, entre outras) uma diplomacia que se contrapõe à agenda liberalizante das grandes potências, particularmente os Estados Unidos, a crença no desenvolvimento autárquico, guiado pela expansão do mercado interno e pelo protecionismo econômico;
- A autonomia pela participação, que passou a ser introduzida a partir de 1989 e ganhou maior ênfase na administração de FHC, ao procurar influenciar a agenda internacional a partir da participação ativa na construção do arcabouço de normas e regras do sistema internacional, bem como a adesão das mesmas. Na prática seria a adesão aos regimes internacionais, de cunho liberal (como a OMC), sem perder a capacidade de gestão da política externa. Essa autonomia é considerada a mais efetiva no que se refere a atingir os objetivos nacionais;
- a autonomia pela diversificação, em que se busca o estabelecimento de relações com parceiros não convencionais, principalmente nas relações Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais, como China, Ásia – Pacifico, África, Europa Oriental, Oriente - Médio etc., como objetivo de reduzir as assimetrias e aumentar a capacidade de barganha internacional do país em suas relações com países ricos, como os Estados Unidos e a União Europeia. Uma característica é a capacidade de negociar com esses últimos sem rupturas, com a perspectiva de romper com o unilateralismo e buscar a multipolaridade e um maior equilíbrio. (Vigevani; Cepaluni, 2011).

Por fim, a administração Lula da Silva mantém a tradição diplomática mesmo que diferente do seu antecessor, sendo FHC, conforme ressaltam Vigevani e Cepaluni (2007)

> Consideramos ambos os governos (FHC e Lula da Silva) como representantes de tradições diplomáticas brasileiras distintas, apresentando diferenças nas ações, nas preferências e nas crenças, buscando resultados específicos muito distintos no que diz respeito à política externa, e procurando não se afastar de

> um objetivo sempre perseguido: desenvolver economicamente o país, preservando, ao mesmo tempo, certa autonomia política. (Vigevani; Cepaluni, 2007, p. 275)

A questão do grau da autonomia política foi, desde a Independência e durante a República, um eixo central do debate sobre a política externa. Assim, a busca de uma relação de "amizade" com os Estados Unidos e uma estratégia de "autonomia pela participação" (a manutenção da "margem de manobra" com a ampliação da interdependência econômica) são marcas que remetem às "escolas diplomáticas" de Rio Branco (1902-1912) e de Aranha (1938-1943) (Bueno *et al*., 2003). Por outro lado, a ideia de que se deve defender a soberania e os "interesses nacionais", mesmo criando conflitos potenciais com os Estados Unidos, é clara na tradição da "política externa independente", de San Tiago Dantas (1961-1963), reiterada por Azeredo da Silveira (1974-1978) (Cervo; Lessa, 2014). Dessa forma, a política externa iniciada no governo Lula e continuada na administração de Dilma Rousseff, contém semelhanças com as duas primeiras tradições, mas incorporou veementemente o aspecto da autonomia pela diversificação (Caliman, 2020).

2.1 Mudanças e continuidades nas Políticas Externas de Lula e Dilma

Nessa seção serão analisadas as mudanças e continuidades nas políticas externas de Lula e Dilma. Para caracterizar ambas as políticas externas, serão considerados o contexto externo em ambos os governos, a burocracia na política externa, o perfil de ambos os presidentes, o orçamento para o MRE e os choques externos e, no caso de Dilma, os internos que possivelmente ocasionaram em diminuição de sua política externa.

2.1.1 Viagens internacionais

Sobre o período de 2003 a 2014, são notáveis os ganhos da projeção internacional nos governos Lula e o visível declínio da diplomacia no governo Dilma (Desiderá Neto, 2018). Sobre a sucessão da administração de Lula para Dilma são identificados traços de continuidade, embora perceptível uma menor ênfase da diplomacia presidencial (Caliman, 2020), pois em se tratando de viagens internacionais, Lula, em dois mandatos, realizou 160 viagens, enquanto Dilma, 63 em seu primeiro mandato (Bastos; Hiratuka, 2017). Essa movimentação pode indicar um menor ímpeto no uso da política externa de Dilma. No esforço por harmonia de seu bloco no poder e na disputa por sua liderança, Dilma seria mais enfática na pauta econômica, através

da “nova matriz econômica” que buscava satisfazer, ao menos materialmente, os anseios da burguesia interna brasileira, através do pacote de subsídios ao crédito, redução da carga tributária, de juros e tarifas de energia, desvalorização cambial e protecionismo industrial. Buscava essencialmente eliminar o rentismo sobre a dívida pública, com vistas a ampliar o investimento produtivo (Bastos; Hiratuka, 2017).

2.1.2 Burocracia

De acordo com Vigevani e Cepaluni (2011), no governo Lula, havia três figuras centrais inseridas em sua burocracia, que poderiam influenciar a política externa: Ministro das Relações Exteriores, Celso Amorim , secretário geral das Relações Exteriores do MRE, Samuel Pinheiro Guimarães, e o Assessor Especial da Presidência da República, Marco Aurélio Garcia. De antemão, quanto à burocracia, de maneira geral, os potenciais formuladores de política externa do governo Lula foram mantidos no governo Dilma (Cornetet, 2014).

- Antonio Patriota assumiu posições de grande destaque, no âmbito do Ministério das Relações Exteriores, durante o primeiro governo Lula;
- Luiz Alberto Figueiredo e Antonio Patriota possuem perfis não muito destoantes e trocaram de função em 2013, sendo que ambas as funções envolvidas são importantes para a formulação da política externa;
- Samuel Pinheiro Guimarães foi mantido no governo Dilma, sendo apontado como Alto Representante-Geral do Mercosul, cargo que inexistia até sua nomeação;
- Marco Aurélio Garcia manteve-se Assessor Especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais por Dilma;
- Amorim foi alocado ao Ministério da Defesa, continuando a participar de negociações internacionais importantes para o país.

Nos governos Lula (2003-2010), o Ministério das Relações Exteriores foi ocupado por Celso Amorim; nos governos Dilma (2011 – 2014), foi ocupado por Antonio Patriota, sendo sucedido por Luiz Alberto Figueiredo. Anteriormente, Patriota[1] havia sido Secretário-Geral das Relações Exteriores no governo Lula 2. No primeiro mandato de Lula, o cargo havia sido

[1] Sobre a sucessão de Patriota, foi após o incidente envolvendo o senador boliviano Pinto Molina, que estava asilado na embaixada brasileira em La Paz. O senador Pinto Molina foi trazido para o Brasil em um carro oficial brasileiro porém o senador não tinha autorização do governo boliviano para deixar o país.

ocupado por Samuel Pinheiro Guimarães. Na administração Rousseff, a Secretaria Geral das Relações Exteriores foi ocupada por Ruy Nogueira e depois por Eduardo dos Santos. Sobre a sucessão de Patriota, foi após o incidente envolvendo o senador boliviano Pinto Molina que estava asilado na embaixada brasileira em La Paz. O senador Pinto Molina foi trazido para o Brasil em um carro oficial brasileiro, porém não tinha autorização do governo boliviano para deixar o país. Ainda sobre a configuração burocrática nos governos Lula e Dilma, Marco Aurélio Garcia se manteve como Assessor Especial para Assuntos Internacionais em ambos os governos. Nos governos Dilma, Celso Amorim ocupou o cargo de Ministro da Defesa, que nos governos Lula foram ocupados por José Alencar, Waldir Pires e Nelson Jobim, respectivamente. O cargo de Alto representante Geral do Mercosul foi criado no governo Dilma e foi assumido por Samuel Pinheiro Guimarães.

Ainda sobre as mudanças e continuidades, as vagas no Itamaraty e nos postos diplomáticos sofrem alterações que refletem o desempenho econômico e a atuação internacional do Brasil. Quando analisamos inicialmente o governo Lula, houve um aumento do número dos postos diplomáticos, em especial no Sul Global (Visentini; Silva, 2010). O governo Dilma apresentou uma diminuição dessa política estatal, contrariando a gestão de Lula, pois os indicadores refletem o retraimento da política externa. Essa diminuição de postos de diplomacia não apenas reflete uma contenção ou menor assertividade, mas são reflexos de um menor desempenho econômico e de um cenário internacional mais adverso do que o do seu antecessor.

2.1.3 Postos no exterior e vagas no Itamaraty

As vagas para os postos do Itamaraty também sofrem reflexo dessa política de contenção de gastos a partir do governo Dilma. Nos governos Lula foram ofertadas 207 e 423 vagas respectivamente, até o primeiro mandato de Dilma foram ofertadas 110 vagas (Cornetet, 2014). Diante de um maior número de vagas para o Itamaraty na política externa de Lula, o número de postos diplomáticos também acompanhou esse crescimento; foram 40 novas embaixadas no governo Lula, chegando a 131, enquanto o número de postos diplomáticos aumentou para 67, chegando a 217. No governo Dilma, esse crescimento foi tímido, foram 8 novas embaixadas e mais 10 postos diplomáticos (Fleck, 2013). Além da contenção, Dilma fecha embaixadas, o que sinalizou uma redução da atuação em política externa.

Conforme Stuenkel[2] (2014):

> Em outro inconfundível sinal de que a presidente Rousseff busca reduzir o envolvimento do Brasil em assuntos internacionais, o ministério das Relações Exteriores anunciou que reduziria dramaticamente as vagas para novos diplomatas (..) O tamanho do corpo diplomático (...) tem grande importância [para estratégias de inserção internacional]. Estratégias inteligentes desenvolvidas pela chancelaria podem causar o impacto desejado por não contar com oficiais do serviço diplomático suficientes para implementarem a nova politica. (Stuenkel, 2014)

No governo Dilma há uma maior ênfase na política interna em detrimento da política externa, o que resultou numa menor ênfase na atuação do Brasil nas iniciativas e negociações internacionais. Quanto à maior ênfase à política interna, estão o baixo desempenho econômico e os efeitos políticos das jornadas de junho, e os desdobramentos da Operação Lava-Jato, além do Mundial da Fifa de 2014 e as eleições ainda em 2014.

2.1.4 Orçamento do MRE nos governos Lula e Dilma

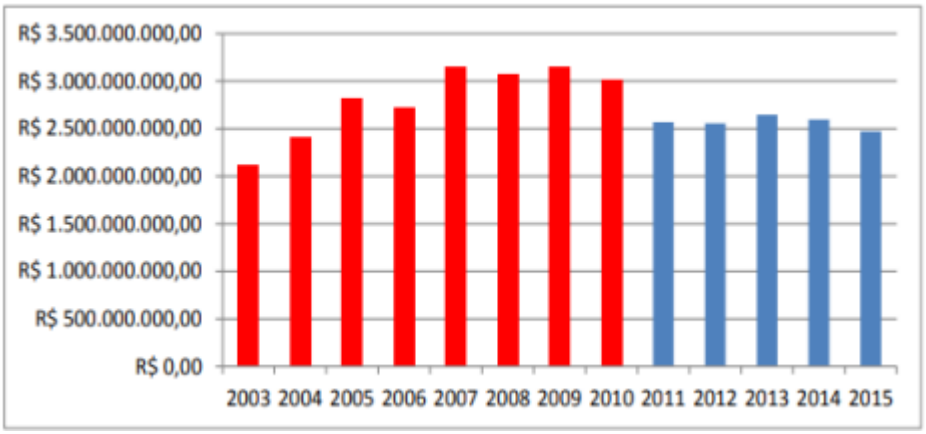
Ao analisar as mudanças e continuidades nas administrações de Lula e Dilma, o âmbito econômico merece destaque no que se refere ao orçamento da burocracia de política externa. Durante o governo Lula, o orçamento do Itamaraty foi cortado apenas dois anos, uma vez por mandato e depois seguiu em crescimento. Deve ser levado em consideração que ao final do segundo mandato de Lula, a recuperação econômica do Brasil da crise externa que o governo acabou por elevar a previsão de crescimento para 2010. Originalmente, na proposta de 2010, o crescimento econômico era de 4,5%, mas o congresso reconheceu essa expectativa para 5% na lei orçamentária. Posteriormente, durante a execução do relatório de avaliação de Receita do 1º bimestre, o Poder Executivo mudou o seu prognóstico para quase 5,2%, chegando ao final numa variável estimada em 7,2% (Jesus; Ribeiro, 2022; Brasil, 2010).

No governo Dilma, notam-se cortes no ministério em quase todos os anos, o que consequentemente, acabou por crescer menos (Jesus; Ribeiro, 2020). Na análise do relatório de resultados de 2011, o replanejamento elaborado pelo executivo projetava variação de do PIB de 4,5% e IPCA acumulado de 4,5%. Com uma estimativa de PIB em R$4,1 trilhões em 2011 e 4,5 trilhões em 2012, um aumento nominal de 9,75%. No entanto, esse desempenho expressivo associado à alta dos preços internacionais de commodities levou ao aumento das

[2] STUENKEL, O. **Brazilian foreign policy**: game over?. [*S.l.*]: Stuenkel, 2014.

pressões inflacionárias que acabaram empurrando a inflação acima da meta oficial de 4,5% ao ano, resultando em um IPCA de 7,21%.

Gráfico 1 - Orçamento do Ministério das Relações Exteriores (2003-2015)



Fonte: Jesus e Ribeiro (2020, p. 12)

2.1.5 Choques externos

Os choques externos se referem a mudanças na economia, na política e nas relações de poder que impactam direta ou indiretamente em uma política interna, seja ela econômica, política ou social, bem como as relações dentro de um bloco de poder ou dentro de um país, por exemplo. Outros choques externos também podem contribuir para mudanças drásticas de regimes de governo, economia ou relações de poder em geral, seriam as mudanças climáticas, a revolução digital e o seu impacto junto às redes sociais. Os choques externos causam impactos significativos na política doméstica em maior ou menor grau a depender da vulnerabilidade de cada país.

A ascensão e consolidação da Política Externa nos governos Lula foi possível devido ao presidencialismo de coalizão[3] que produziu estabilidade, que na prática foi possível por um ciclo econômico crescente aliado a políticas sociais inclusivas, bem como a estabilidade política que favoreceu a implementação dessas políticas. Na "era Lula" alguns acontecimentos contribuíram para projetar o Brasil como liderança regional, aumentando sua influência internacional, tais como: o chamado *boom das commodities,* proporcionando condições econômicas favoráveis levando o país a diminuir os níveis de pobreza por meio de bons

[3] O que houve, de fato, foi a ampliação da coligação do Partido dos Trabalhadores (PT) com o Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), até então o maior partido em número de filiados, de acordo com o TSE (Brasil, 2012). Para Boito Júnior e Berringer (2013), os governos do PT representaram uma reestruturação significativa na política brasileira e destacam a consolidação e continuidade dessas políticas.

indicadores de trabalho e renda no período e o surgimento de uma classe média brasileira (Jesus; Ribeiro, 2020). No caso do governo Lula, ocorreu o desandar das negociações da Rodada de Doha e a política externa de Bush em decorrência dos atentados ao World Trade Center como desafios externos (Vigevani; Cepaluni, 2011).

Se entre os anos 2003 e 2010 a economia brasileira foi impulsionada pela valorização das commodities no mercado externo, o mesmo não foi verificado a partir de 2011 com os efeitos da crise de 2008 e da crise da zona do Euro a partir de 2010. Nesse contexto de crise econômica internacional é que se inicia o governo de Dilma Rousseff (2011 – 2014). No caso do governo Dilma, as revoltas árabes, o agravamento da crise econômica mundial e as revelações de espionagem da National Security Agency como choques importantes nesse âmbito (Cornetet, 2014). Dilma deu continuidade à inserção internacional por intermédio das relações com a América do Sul, buscando aprofundar essa atividade com a finalidade de expandir o Mercosul para o centro da região através dos esforços da inclusão da Bolívia e Venezuela no bloco econômico (Schreiber, 2015).

A política externa da ex-presidente Dilma Rousseff (2010 – 2016) foi marcada pela diminuição de sua importância como mecanismo de disputa hegemônica. A presidente demonstrava interesse em agregar parceiros ideologicamente, como forma de aumentar a sua influência sobre o bloco e, consequentemente, sobre a região (Caliman, 2020). Durante o governo Dilma, esteve presente a máxima de busca pela autonomia frente aos Estados Unidos por meio da ampliação e consolidação da integração sul-americana. O que fica claro ao incorporar a Venezuela ao Mercosul em 2012 (Caliman, 2020) e posteriormente, negociações para a incorporação da Bolívia em 2015. Suriname e Guiana aderiram como membros associados em 2013 e 2015. Esse esforço indicaria a permanência da "opção pelo sul" como fórmula para o governo Dilma (Caliman, 2020). A consolidação do BRICS ocorreu na administração Dilma e se destaca como iniciativa em política externa. A criação do bloco tinha uma base no multilateralismo e aumentou o potencial político para questionar o controle dos países desenvolvidos sobre as instituições financeiras multilaterais criadas em Bretton Woods (Saraiva, 2014). Nesse sentido, a ação da ex-presidenta foi ativa para a consolidação dos BRICS[4], o que diminuiu a vulnerabilidade cambial e ajudou a financiar projetos de

[4] O acordo sobre o Novo Banco de Desenvolvimento foi assinado durante VI Cúpula dos BRICS (julho de 2014), em Fortaleza - Brasil, com entrada em vigor durante VII Cúpula dos BRICS (julho de 2015), em Ufa - Rússia. O banco tem como objetivo a mobilização de recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentável nos países do BRICS e em outros países em desenvolvimento, em complementação aos esforços existentes de instituições financeiras multilaterais e regionais para crescimento global e desenvolvimento". A sede do NDB em Xangai, China e um escritório regional em Johanesburgo, África do Sul.

infraestrutura, expandindo acordos comerciais e projetos de investimentos (Bastos; Hiratuka, 2017). Assim, o governo Dilma foi caracterizado por um período de "declínio" nas relações internacionais do Brasil em oposição à "ascensão" do período Lula (2003-2010) de acordo com Cervo e Lessa (2014).

Se Lula propôs uma política ativa para o Oriente Médio, Dilma demonstrou pouco interesse. A política ativa de Lula da Silva propôs a Cúpula América do Sul-Países Árabes em 2003 e que mediou a assinatura do Acordo de Teerã em 2010, além de visitas com agenda bilateral aos países Argélia, Líbano, Palestina, Arabia Saudita, Irã, Egito, Israel, Jordânia além da Líbia (Cornetet, 2014). No caso de Dilma, os choques causados pela Primavera Árabe, complicaram a continuidade de política externa brasileira para a África e para o Oriente Médio, e a alta volatilidade na região gerou incertezas sobre a continuidade de determinados regimes, o que dificultou a identificação de parcerias com potencial de crescimento na região (Cornetet, 2014). Dessa forma, a política externa mais ativa dos governos Lula começou a perder força, pois além de não manter a continuidade das iniciativas de política externa da gestão Lula, Dilma poderia ter dado continuidade a essas iniciativas de forma pragmática como sugere a autonomia pela diversificação. Em suma, os choques externos que coincidem com a administração de Dilma foram de um cenário mais desafiador.

Dilma demonstrou pouco interesse em temas sobre segurança. Se o governo Lula considerava importante esse tema, associando-se à ascensão do Brasil em um mundo crescentemente multilateral, Dilma preferiu não arcar com os custos de uma projeção menos convencional (Cornetet, 2014). A Primavera Árabe, as guerras na Líbia e Síria, a guerra na Ucrânia (2014) e as contendas envolvendo as Ilhas no Pacífico diminuíram a importância dos temas econômicos multilaterais em que o Brasil era protagonista, passando a ter maior centralidade a política das potências militares e tornando mais complexa a disputa hegemônica em nível mundial, que em períodos conflituosos passa a se concentrar nas potências militares e seus complexos industriais (Caliman, 2020; Miyamoto, 1995). Sobre o choque externo, no que se refere ao aprofundamento da crise econômica internacional, cujos efeitos começaram a atingir o Brasil com maior intensidade, incentivam posição mais demandante da PEB para garantir o desenvolvimento, um dos seus principais objetivos, e limitam a margem do Brasil no exterior, uma vez que se tem menos a oferecer em negociações (Cornetet, 2014).

O último choque externo da primeira gestão de Dilma Rousseff (2011 – 2014) foi o caso de espionagem, em 2013, envolvendo a agência norte-americana, National Security Agency (NSA), e diz respeito à espionagem nos mais altos níveis do governo brasileiro, incluindo – mas não se limitando – à presidenta Dilma (Sanches *et al*., 2022). O escândalo foi divulgado

por Edward Snowden, o que levou a ex-presidente a adiar a sua viagem de Estado aos Estados Unidos, estremecendo a relação entre Dilma e Obama. A Alemanha também foi alvo de espionagem por parte dos Estados Unidos, entretanto, embora Merkel não tenha se agradado da atitude, logo restabeleceu relações com os Estados Unidos. No caso do Brasil, além de adiar a viagem de Estado, Rousseff articulou com a Alemanha, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, resolução condenando a espionagem, e desmarcou uma conferência internacional para o ano de 2014, para discutir proposta de um marco multilateral civil de controle de internet (Cornetet, 2014).

Dilma tinha uma visita de Estado marcada para Washington para o final de outubro daquele ano. Após a repercussão midiática contendo as denúncias sobre a NSA, a presidenta decidiu adiar a sua viagem, alegando falta de condições políticas razoáveis para o encontro. O declínio da viagem não foi a única ação no foro da política internacional tomada pelo Brasil (Sanches *et al*., 2022).

O discurso da presidente na 68º abertura da Assembleia Geral das Nações Unidas tem valor simbólico em se tratando de diplomacia. Na ocasião, a presidenta apontou a conduta estadunidense como uma violação dos direitos humanos, para além da soberania nacional, e clamou aos outros países que se mobilizassem para a criação de uma solução multilateral para esse problema. Em seu discurso, a presidenta pontuou que:

> Informações empresariais — muitas vezes, de alto valor econômico e mesmo estratégico — estiveram na mira da espionagem. Também representações diplomáticas brasileiras, entre elas a Missão Permanente junto às Nações Unidas e a própria Presidência da República tiveram suas comunicações interceptadas. Imiscuir-se dessa forma na vida de outros países fere o Direito Internacional e afronta os princípios que devem reger as relações entre eles, sobretudo, entre nações amigas. Jamais pode uma soberania firmar-se em detrimento de outra soberania. Jamais pode o direito à segurança dos cidadãos de um país ser garantido mediante a violação de direitos humanos e civis fundamentais dos cidadãos de outro país.
> [...] O problema, porém, transcende o relacionamento bilateral entre os dois países. Afeta a própria comunidade internacional e dela exige resposta. As tecnologias de telecomunicação e informação não podem ser o novo campo de batalha entre os Estados. Este é o momento de criarmos as condições para evitar que o espaço cibernético seja instrumentalizado como arma de guerra, por meio da espionagem, da sabotagem, dos ataques contra sistemas e infraestrutura de outros países. (Rousseff, 2013 *apud* Sanches *et al*., 2022, p. 6-7).

A resposta da presidenta Dilma Rousseff foi assertiva e em tom áspero, o discurso constituiu um shaming strategy[5] que inseriu o Brasil no centro do debate sobre espionagem, apesar da espionagem ter sido relatada também em outros países (Sanches *et al*., 2022). O tema é histórico, e essa foi a primeira vez que espionagem em tempos de paz foi pautada no âmbito na construção do regime internacional. Conforme Sanches *et al.* (2022), o país mobilizou ministérios e agências nacionais brasileiras para refinar sua estratégia diplomática, assim o país se alinhou à Alemanha para propor e aprovar duas resoluções (Resoluções 68/167 de 2013 e 69/166 de 2014) sobre os direitos e garantias do uso da internet, posicionando-se como um formulador de política internacional em um momento de alusão à política externa ativa e altiva da administração Lula da Silva (2003 – 2010). O pleito envolvia colocar o direito à privacidade no escopo do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Após protestos dos EUA, que alegaram falta de objeto e de se tratar de uma questão de nível doméstico, a primeira resolução ao menos passou com referência expressa do termo "direito humano" (Abdenur; Gama, 2015 *apud* Sanches *et al*., 2022).

Os direitos da internet não eram pauta alheia ao debate brasileiro como mostra o começo da tramitação do Marco Civil da Internet no Congresso Nacional. As revelações e a crise, em especial a interna, agiram como catalisadores de um processo que já estava em curso na esfera interna. Assim, no episódio da espionagem, a postura do Brasil foi de protagonismo ao pautar debates e aprovar normas em fóruns multilaterais, ainda que de forma não juridicamente e vinculante (Borges; Santoro, 2017 *apud* Sanches *et al.*, 2022). A resolução não resultou em obrigações específicas, porém resultou em medidas mitigatórias por parte dos Estados Unidos, mesmo que cosméticas (Abdenur; Gama, 2015 *apud* Sanches *et al*., 2022).

O escândalo da espionagem dos Estado Unidos ocasionou na visita do então vice-presidente Joe Biden[6] ao Brasil em junho de 2014 para mediar o conflito. Em sua visita ao Brasil em 2014, Joe Biden buscou uma reconciliação definitiva com o Brasil e em sua visita assistiu à estreia dos Estados Unidos na Copa do Mundo de 2014, contra a seleção de Gana, e visitou o então vice-presidente Michel Temer no Palácio do Jaburu. Vale ressaltar que os dois se conheceram em 2012, durante a posse do presidente do México, Enrique Peña Nieto. A vinda

[5] De maneira geral se refere a uma estratégia que visa constranger como uma ação de criticar publicamente e chamar a atenção para alguém.

[6] A sua primeira passagem pelo Brasil foi em Maio de 2013 e ficou entre Brasília e Rio de Janeiro. Em sua visita ao Rio de Janeiro, o então vice - presidente Biden chegou a elogiar a então presidenta Dilma Rousseff, segundo ele "Política econômica e desenvolvimento social podem andar juntos", (Motoryn, 2020). Ainda em sua visita ao Rio de Janeiro em 2013, Biden elogiou a administração Rousseff e destacou que nos últimos 20 anos o Brasil se tornou a 7º maior economia, além de derrotar a inflação e tirar 40 milhões de pessoas da miséria. Por fim, naquela ocasião frisou que política econômica e desenvolvimento social podem andar juntos e que para isso o Brasil não abriu mão da democracia.

de Joe Biden em 2014 ao Brasil visava não apenas uma reconciliação diplomática, mas o retorno das negociações acerca do contrato de compra de caças da empresa norte-americana Boeing.

O episódio de espionagem foi um tópico sensível para o governo Rousseff pois suspendeu as negociações com as empresas norte- americana Boeing e a francesa Dassault, sendo naquele momento um caso paradigmático nas relações entre EUA e Brasil. O cancelamento da visita de Rousseff aos Estados Unidos afetou o conjunto de interesses empresariais em ambos os países, de acordo com o Conselho Empresarial EUA-Brasil que embora "as empresas norte-americanas que já faziam negócios no Brasil não sofreram problemas" mas sentiram, que naquele momento, ficou mais difícil o avanço de suas agendas no Brasil[7]. O Conselho Brasil-EUA advoga a favor de um tratado econômico bilateral entre Brasil e Estados Unidos, outro similar no âmbito fiscal; mais agilidade na concessão de vistos; mais transparência e harmonização legislativa no Brasil; e que o Brasil flexibiliza as exigências de conteúdo local em setores como o da informática e energia[8].

Consta que a espionagem da NSA visava interesses econômicos, uma dessas empresas foi a Petrobrás além de empreiteiras brasileiras que possuíam contratos internacionais. Ainda sobre as explicações da administração Obama ao então ministro das relações exteriores Luiz Alberto Figueiredo, foi anunciado uma progressiva eliminação do programa de armazenamento em massa de dados telefônicos e a proibição da vigilância das comunicações dos chefes de Estado e de Governo de países amigos e aliados. Diante dos esforços para se restabelecer a reaproximação dos governos brasileiro e norte americano ficou evidente os interesses, sobretudo econômicos, envolvidos entre os dois países. Em dezembro de 2013 o Brasil negou o asilo feito por Snowden que naquela ocasião se refugiou na Rússia. Em suma, o degelo se deu com a vinda de Biden em 2014, e o pedido de desculpa veio com um gesto simbólico para a opinião pública, porém sensível para a presidenta Rousseff: um HD com 43 documentos produzidos por autoridades americanas entre os anos 1967 e 1977, período da Ditadura Militar no Brasil. Nele continha informações não apenas de vítimas, mas por informantes dentro das Forças Armadas e dos serviços de repressão, nesses relatórios havia informações detalhadas sobre censura, tortura e assassinatos cometidos pelo regime militar do Brasil.

[7] Fernanda Burle, diretora de políticas do Conselho Empresarial EUA-Brasil, em entrevista no seu escritório na sede da Câmara de Comércio dos EUA, em frente à Casa Branca. O Conselho é composto por mais de uma centena de empresas norte-americanas de variados setores – como defesa, energia, agricultura, tecnologia, bancos e alimentação – que operam no Brasil. Entre elas estão grandes multinacionais como Boeing, Shell, Cargill, Coca-Cola, FedEx, Apple, Metlife, Monsanto, General Electric, Nike, Cisco e Citigroup, (Faus, 2014).
[8] Foi flexibilizado após o início da Lava – Jato.

O conteúdo fornecido pela administração Obama-Biden foi sensível à Rousseff, pois a mesma foi oposicionista e torturada pela ditadura militar, nesse caso pode ser classificado como um pedido de desculpas mais pessoal. Nesse sentido, a presença de Biden em Brasília para entregar pessoalmente esses documentos a Dilma tentou sensibilizar a mandatária. Primeiro porque foi guerrilheira e importante na luta armada contra o regime militar e em segundo lugar, a entrega desses documentos buscava mostrar a posição dos EUA em favor dos direitos humanos e melhorar a imagem de Washington diante da comunidade internacional, visto que o governo dos Estados Unidos por meio da NSA espionou outros líderes mundiais dentre eles Angela Merkel da Alemanha.

2.1.6 Choques Internos

A baixa inserção internacional do Brasil na gestão Rousseff, para Cervo e Lessa (2014), não foi exatamente como resultado das instabilidades do cenário internacional, mas por motivos advindos do âmbito interno: em primeiro lugar a baixa inovação e; em segundo refere-se à baixa competitividade dos sistemas produtivos e de serviços, exceto o agronegócio. Ou seja, as causalidades internas não são agravadas pelas circunstâncias internas pelo fato que Dilma Rousseff, no início do seu mandato, pontificava soluções de como superar os impactos da crise, quando na realidade, logo depois, trouxe para dentro, ao ponto de provocar manifestações de massa de descontentamento diante de seu governo em junho e julho de 2013 (Cervo; Lessa, 2014).

Para Cervo e Lessa (2014), a sucessão de Lula para Dilma representa um relativo declínio na Política Externa Brasileira. Esse relativo declínio na diplomacia brasileira no período Rousseff, seria devido à dificuldade de diálogo entre Estado, empresariado e segmentos dinâmicos da sociedade, que outrora possibilitaram a ascensão brasileira à condição de potência emergente (Jesus; Ribeiro, 2020). Assim, o relativo declínio na PEB seria pela falta de soluções do governo para os crescentes problemas econômicos, como a queda do PIB, o processo de desindustrialização e a reprimarização das exportações brasileiras (Jesus; Ribeiro, 2020).

Para Cervo e Lessa (2014), sem novos conceitos e sem diálogo com a sociedade, o primeiro mandato de Rousseff no poder tolheu eficiência aos fundamentos internos e falhou em dois pontos ao abrir o caminho do declínio internacional: não formulou uma política de comércio exterior, apesar do malogro da fase anterior nesse aspecto, e não programou junto com o empresariado uma estratégia de inovação exigida pela competitividade sistêmica de

economias internacionalizadas. Apenas dará continuidade lerda e obstruída às estratégias externas da fase anterior (Cervo; Lessa, 2014, p. 134).

De acordo com os autores, o principal problema estava na dificuldade do governo Dilma em dialogar com os diferentes setores e segmentos da sociedade, o que aprofundou os entraves preexistentes, como a insuficiente infraestrutura e a elevada carga tributária, levando a queda do paradigma logístico de aliança Estado-sociedade (Jesus; Ribeiro, 2020). Ao contrário do governo Lula, o governo Dilma "[...] não supriu a baixa propensão do empresariado em inovar com a política de Estado de inovação tecnológica que envolvesse universidades, centros de pesquisa e empresas em dinâmica harmonizada" (Cervo; Lessa, 2014, p. 135).

De acordo com Saraiva e Velasco Júnior (2016), a ideia de "fim de ciclo" parte da situação mais adversa, tanto no cenário nacional quanto no cenário internacional, que o governo Dilma (2011-2015) sofreu em relação à situação de bonança do governo Lula (2003-2010). Conforme a análise dos autores, o fim do período de bonança nos preços das commodities e a redução no crescimento da economia chinesa tiveram impactos na política comercial brasileira, assim, o cenário econômico interno sofreu as consequências da crise financeira internacional comprometendo o balanço dos pagamentos. Numa difícil conjuntura. Essa redução na entrada de recursos via exportação de commodities e a nova política econômica foram marcadas por exonerações fiscais que trouxeram problemas para a economia brasileira como: a média de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) foi menor que a do governo Lula e que as médias de crescimento de outros países emergentes, o projeto desenvolvimentista brasileiro de alavancar obras de infraestrutura no Brasil e na América do Sul – com recursos do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – que estava mantido, e inicialmente, sofreu com a situação difícil e várias iniciativas que não foram concluídas (Saraiva; Velasco Júnior, 2016).

Em comparação com os ciclos de desenvolvimento característicos da política econômica de Lula e Dilma, Giambiargi (2016) analisa que o cenário econômico vivido pelo governo Lula representava um novo ciclo, caracterizado pela combinação de quatro circunstâncias excepcionais: a) elevados preços das *commodities*; b) taxa de juros internacionais excepcionalmente baixas; c) existência de um grande contingente inicial de trabalhadores desempregados; e d) apreciação cambial (Jesus; Ribeiro, 2020). Diante disso, foi possível ao país crescer, mas sem pressionar muito suas contas externas – uma vez que maior crescimento das importações era mitigado pela evolução dos termos de troca - ao mesmo tempo em que havia financiamento externo abundante e barato, ampla disponibilidade de trabalhadores para

crescer mesmo sendo nossa produtividade baixa e tudo isso sem alimentar a inflação pela ajuda de um câmbio favorável (Giambiargi, 2016).

De maneira geral, o governo Dilma significou o fim do ciclo iniciado na "Era Lula". As mudanças dizem respeito a 1) preço das commodities; 2) a elevação dos juros internacionais; 3) o desemprego 4) a queda da cotação do real. " 'A etapa difícil' do crescimento se esgotou. O Brasil viveu um fim de ciclo, similar de certa forma ao fim dos anos 70, no sentido de que o que serviu durante anos não serve mais" (Giambiagi, 2016, p. 246).

Como já foi dito, o ambiente externo de Lula foi mais favorável, apesar dos desafios. Enquanto o de Dilma requer além dos ajustes internos uma conduta de política externa mais ativa. O governo Lula conciliou crescimento com distribuição de renda, sendo as taxas de crescimento da economia no período 2003-2010 foram praticamente o dobro das alcançadas no governo FHC, no entanto com a crise internacional e a queda nos preços das commodities[9], ficou difícil manter o modelo em que todos ganham (Nery, 2021). Com efeito, o governo Dilma atingiu taxas mais baixas de crescimento e o acirramento do conflito social no seu segundo mandato.

De acordo com dados fornecidos pelo banco mundial, em 2002 o Brasil ocupava a 13ª posição no ranking global de economias medido pelo dólar. Chegou a 6º em 2011 e a 7º em 2014 (Desiderá Neto, 2018). O crescimento econômico no governo Lula chegou a ser de 7,5% em 2010, reduziu-se para 2,7% em 2012. Em média, a expansão do PIB nos 13 anos de governos petistas foi de 2,9% (BBC, 2015). O dado abaixo aborda a taxa média de crescimento do PIB nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma (1995 – 2014).

Tabela 1 - Taxa média do crescimento do PIB nos governos FHC, Lula e Dilma

Governo	Período	Média (%)
Fernando Henrique	**1995-2002**	**3,2**
1º Mandato	**1995-1998**	**3,4**
2º Mandato	**1999-2002**	**3,1**
Lula da Silva	**2003-2010**	**4,8**
1º Mandato	**2003-2006**	**3,6**

[9] No período 2002-06, as commodities tiveram valorização média de 89%, com a expansão econômica mundial, pulando de 2,8%, em 2002, para 5,1%, em 2006. Nesse período, a balança comercial brasileira tornou-se superavitária, multiplicando por mais de três seu saldo positivo, que passou de US$13,2 bilhões para US$46,4 bilhões. A partir de 2007, o saldo da balança comercial começou a cair. Já o saldo das contas externas (transações correntes), que havia sido superavitário no período 2004-06 (US$ 13 bilhões), passou a apresentar elevados déficits após a crise de 2008: déficit de US$ 28 bilhões em 2008, US$ 48 bilhões em 2010 e de US$ 53 bilhões em 2011 (Gonçalves, 2013; Singer, 2012).

2º Mandato	**2007-2010**	**6,0**
Dilma Rousseff	**2011-2014**	**2,7**

Fonte: O autor (2024) com base em Nery (2021)

Como já mencionado, devido ao crescimento tímido na gestão Dilma, buscou-se implantar políticas de estímulo à economia que incluía a redução de juros, impostos e políticas expansionistas, as quais precisavam ser revistas em 2013, quando teve o temor de que a inflação superasse a meta do Conselho Monetário Internacional (Cornetet, 2014). Diante da onda emissionista norte-americana, que agravou a situação econômica do país e que prejudicou a competitividade de países emergentes, ajudou a agravar a situação econômica do Brasil no período da gestão de Dilma. Além disso, a complicação da situação econômica nacional pode ter levado o Brasil a ser menos reativo e propositivo internacionalmente, uma vez que se reduziram os recursos para ações desse gênero (Cornetet, 2014).

Por fim, as políticas externas de Lula e Dilma continuam apresentando continuidades quanto à busca por autonomia e a busca por desenvolvimento. Embora no caso do governo Dilma ela tenha sido com menor ênfase e menos ativa no que se refere a iniciativas no âmbito internacional. Os objetivos de desenvolvimento nacional, o Brasil como potência regional, a diversificação de parcerias e na cooperação Sul-Sul também foram mantidos, porém com menos esforços em relação à gestão Lula. Do ponto de vista material, em ambos os governos se buscou aproximar os interesses da burguesia interna e dos movimentos populares (Caliman, 2020). Com isso, são as mudanças na política interna brasileira que surgiram, vinculadas às alterações no cenário internacional que explicam a nova política externa dos governos Lula e Dilma (Boito Júnior; Berringer, 2013). Ademais, as questões de reestruturação internas pesaram mais na administração Rousseff em comparação à de Lula. Se até 2013 a política externa de Dilma encontrava um cenário externo menos propício ao ativismo de países como o Brasil, a partir de 2014 questões de ordem interna demandaram maior atenção da ex - presidente. Fatores como eleições visando a continuidade do seu governo, a Copa do Mundo e o início da Operação Lava Jato demandaram maiores esforços no âmbito interno.

Desde 2011 a economia já dava sinais de desaceleração e com isso houve um acirramento dos conflitos distributivos sobre renda e o orçamento público (Jesus; Ribeiro, 2020). Dilma não conseguiu dar continuidade ao desempenho econômico da era Lula que se refere ao crescimento sustentável do Brasil nesse período. O cenário internacional favorável fez com que, na gestão de Lula, alavancasse o crescimento econômico, investindo em obras públicas sem comprometer a estabilidade fiscal. Devido à expansão da crise de 2008, Lula

concedeu algumas desonerações fiscais para impedir a desaceleração da produção industrial – do consumo e do emprego. No entanto, ao final do segundo mandato do presidente Lula, crescia a visão de que tal estratégia de crescimento era insustentável. Assim, empresários do setor industrial e boa parte dos economistas defendiam medidas que reduzissem os custos das empresas nacionais e elevarem sua competitividade diante da concorrência estrangeira (Carvalho, 2018).

No seu segundo mandato, a gestão Rousseff implementou medidas de correção macroeconômica de acordo com Carvalho (2018): "[...] essa nova matriz combina juro baixo, taxa de câmbio competitiva e uma consolidação fiscal 'amigável de investimento", o que, junto com uma "intensa desoneração dos investimentos e da produção" garantiria a retomada do crescimento (Carvalho, 2018, p. 58). Entretanto, houve um comprometimento do PIB, que sofreu forte retração no fim do ano fazendo com que as contas internas ficassem fora do controle e a inflação ultrapassasse o limite estabelecido. Ao final da administração Rousseff, a economia já enfrentava baixo ritmo de crescimento, fragilidade dos indicadores fiscais e desequilíbrio externo (Jesus; Ribeiro, 2020). Nesse período, a instabilidade política que se arrastava desde a reeleição de Rousseff foi acentuada por acusações de corrupção, sobretudo ligadas à Petrobrás, trazendo à baila o envolvimento de parlamentares já conhecidos com essa prática, e de nomes do quadro do PT, assim como dirigentes da Petrobrás e de grandes empreiteiras de obras de infraestrutura (Jesus; Ribeiro, 2020).

Diante de um cenário de intensa instabilidade no governo Dilma, há uma ruptura da coalizão do governo no congresso, o desconsolo das forças políticas que haviam perdido a corrida eleitoral por diferença pequena de votos, a crise econômica e os processos contra as empreiteiras que haviam sido um instrumento importante na política externa de Lula e ainda ocupavam um espaço relevante na política de Dilma Rousseff para a região abriram brechas para maior polarização da Política Externa (Saraiva; Velasco Júnior, 2016).

Para Hermann (1990), a reestruturação doméstica diz respeito aos segmentos politicamente relevantes da sociedade cujo suporte de um regime necessita para governar e de que esse segmento da sociedade se torne um agente da mudança, (Hermann, 1990). Assim, a estrutura política e econômica que possibilitaram os governos do PT interna e externamente estava em crise, pois os problemas estruturais no modelo de desenvolvimento não tinham sido solucionados. O que houve no governo Dilma foi uma tentativa de reestruturar o modelo nos governos Lula, porém sem sucesso.

Por fim, pelos motivos expostos, é identificado que o contexto de crise social, econômica e política no Brasil foi condicionante para o recuo da PEB na gestão Rousseff. Na

tentativa de continuidade da Política Externa “ativa e altiva” os choques externos tolheram a ação de Rousseff no âmbito internacional, mesmo seguindo o mesmo paradigma do seu antecessor. Ao enfrentar choques internos com o descontentamento social acerca dos custos de vida, problemas sociais contínuos tais quais violência, inflação de transporte e alimentos que refletiram em um descontentamento social (junho de 2013); os problemas conjunturais e estruturais da economia bem como o baixo desempenho econômico e a crise política que estremeceu as alianças que compunham os governos do PT foram acentuados no governo Dilma.

3 NEODESENVOLVIMENTISMO

No presente capítulo é apresentado o marco teórico do trabalho. Primeiramente é apresentado um breve histórico iniciando pelo desenvolvimentismo, passando pelo neoliberalismo até o neodesenvolvimentismo. Em seguida é apresentado o que caracterizou o neodesenvolvimentismo nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Conclui -se o capítulo com a seção que aborda a política fiscal do governo Dilma Rousseff e o declínio do neodesenvolvimentismo.

O período desenvolvimentista no Brasil é de 1930 a meados de 1980, quando na década de 1990 passa a dar espaço ao neoliberalismo. Durante esses 50 anos, entre ditadura e regime democrático, o nacionalismo e o interesse nacional mantiveram-se como ideologia para a sustentação desse modelo. Embora o Brasil tenha como horizonte o desenvolvimento do país, faz -se necessário um breve esclarecimento sobre o caminho do país até o modelo neodesenvolvimentista.

O debate sobre o desenvolvimentismo perpassa a década de 1930 já na administração de Getúlio Vargas. Durante a década de 1950, período em que a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) foi fundada e estruturada por Raul Prebisch (Diretor Executivo) e pelo economista brasileiro Celso Furtado (Diretor da divisão de Desenvolvimento), a Cepal tinha como intuito incentivar os governos regionais, a partir da criação de planos e modelos econômicos, a investir na pluralidade de matrizes econômicas, além de estimular a integração regional e a criação de barreiras para os mercados estratégicos (Bresser-Pereira, 2010). Esse pensamento se baseava na “escola da economia do desenvolvimento”, que tinha como fundamental o papel do Estado para o desenvolvimento econômico nacional, a partir de uma criação de uma poupança forçada no orçamento público e o investimento em setores econômicos chave, sendo assim, essa corrente ficou conhecida como Desenvolvimentista ou “Estruturalista latino-americana” (Bresser-Pereira, 2010).

O período nacional-desenvolvimentista durou até a década de 1980, visto que as crises do petróleo 1973 e 1979 marcam o fim das políticas fortalecimento das economias nacionais e regionais que eram baseadas na “industrialização por substituição por importações” (Bresser-Pereira, 2010), dando espaço ao neoliberalismo imposto pelo consenso de Washington que identificou o nacional-desenvolvimentismo com o atraso, o populismo econômico e a alta inflação. Bresser-Pereira (2010) afirma que ao ceder ao Consenso de Washington, os países Latino-Americanos interromperam suas revoluções nacionais, suas nações se desorganizaram, perderam a capacidade de coesão e autonomia.

A adesão ao programa neoliberal visava o resgate da economia que sofreu com as crises do petróleo na década de 1970 e do aumento da taxa de juros pelo Banco Central Americano (FED), caso quisessem receber financiamento do Fundo Monetário Internacional (FMI) ou do Banco Mundial (BM). Essa onda neoliberal resultou numa primarização da economia, em especial nos países periféricos e nas ex-repúblicas soviéticas. O Brasil começa o século XXI com uma recessão econômica, enquanto o sudeste asiático, em especial a China, tem um crescimento exorbitante, que ao contrário não seguiu as políticas do FMI, Banco Mundial e demais órgãos internacionais. Diante disso, economistas latino-americanos passaram a buscar uma nova forma de desenvolvimento econômico que driblasse a visão neoliberal dominante da época.

Diante dos efeitos do modelo de estado neoliberal, surge uma corrente teórica, em especial nos países latino-americanos. Essa teoria focava o passado desenvolvimentista da região como parâmetro para o futuro da economia regional (Pelini, 2019). O objetivo era restabelecer o papel do Estado como articulador do desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que se modernizava as diretrizes desenvolvimentistas para contemplar o novo cenário econômico neoliberal que se distanciava muito nos moldes econômicos prevalecentes durante o século XX (Bresser-Pereira, 2010). Essa formulação teórica, que fazia referência direta ao passado nacional-desenvolvimentista, ficou conhecida como novo desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo (Bresser-Pereira, 2010).

Os governos de Lula e Dilma são governos de políticas econômicas neodesenvolvimentistas, tanto na política macroeconômica nacional quanto internacional. O termo neodesenvolvimentismo é reivindicado por dois expoentes da economia, Luiz Carlos Bresser-Pereira e Aldo Ferrer (Katz, 2016). De uma maneira geral, o neodesenvolvimentismo media as intenções entre o Estado e a Economia. O funcionamento eficiente do sistema produtivo disciplina o esforço dos indivíduos com vistas ao aumento da produtividade. Simultaneamente, a economia tem suas exigências moderadas pelo Estado e pelas instituições da sociedade civil, a qual direciona os impulsos da economia para a distribuição mais equitativa da renda e da riqueza. Esse equilíbrio entre mercado e Estado está na raiz do desenvolvimento econômico (Carvalho, 2019). Um dos equívocos da teoria neodesenvolvimentista é a rejeição das lutas de classe e da sua consequente polarização. Nesse sentido, ao fazer um paralelo histórico, Bresser-Pereira (2018) ignora a polarização entre capitalismo e socialismo, preferindo a dicotomia entre os dois modelos de capitalismo que seriam o liberalismo e o desenvolvimentismo.

Como já foi dito, os governos Lula da Silva (2003 – 2010) e Dilma Rousseff (2011 – 2016), de forma geral, foram neodesenvolvimentistas na área econômica, embora tenham avançado na área social, o conflito entre as classes sociais permanece em todo o período dos governos petistas, o que expõe a fragilidade não apenas do modelo econômico, como também da tentativa de conciliação de classes. O liberalismo tem o Estado como garantidor da infraestrutura institucional de suporte ao setor privado, enquanto o desenvolvimentismo confere ao Estado um papel complementar ao mercado na coordenação da atividade econômica como a alternância entre esses dois modelos de capitalismo (Carvalho, 2019). Para os neodesenvolvimentistas, a "eficiência" estaria no liberalismo enquanto a "funcionalidade" ou o "desenvolvimento" estaria associada ao Estado. Por fim, o neodesenvolvimentismo apresenta características do neoliberalismo com o próprio desenvolvimentismo do Estado. Assim, o liberalismo econômico atende aos grupos no poder, mas é disfuncional ao desenvolvimento de longo prazo da economia nacional. O neodesenvolvimentismo se apresenta como uma coalizão de industriais, trabalhadores e exportadores capazes de conter e reverter os excessos das frações da elite econômica que têm aversão ao compartilhamento dos benefícios do crescimento com as classes trabalhadoras (Carvalho, 2019).

O papel do Estado no neodesenvolvimentismo é de uma dinâmica a garantir não apenas o direito à propriedade e aos contratos, mas também as condições gerais ao investimento privado (Bresser-Pereira, 2010). O neodesenvolvimentismo garante as condições básicas para a acumulação de capital ao lado da oferta que seriam a educação, sistema monetário, suporte institucional aos mercados, infraestrutura e financiamento de longo prazo, além de duas características keynesianas que buscam "neutralizar a tendência de insuficiência de demanda" por meio de políticas fiscais e monetárias, de sorte a garantir às empresas um fluxo de renda sustentado que permita a expansão contínua da produção. A última condição constitui, o que segundo Bresser-Pereira (2010, p. 292) seria: "[...] neutralizar a tendência à sobreapreciação cíclica e crônica da taxa de câmbio", com a finalidade de promover o acesso à demanda externa e interna por parte das empresas que usam tecnologia no "estado da arte" (Bresser-Pereira, 2010).

O neodesenvolvimentismo, em teoria, segue os conceitos do Keynesianismo com contribuições cepalinas. Ainda de acordo com Bresser-Pereira (2006), o novo desenvolvimentismo irá se tornar realidade a partir do momento em que a sociedade nacional se tornar uma verdadeira Nação. Essa afirmação vai ao encontro de uma afirmação do presente trabalho, que seria de que o Estado Logístico é semelhante ao modelo de desenvolvimento econômico neodesenvolvimentista.

O conceito de Estado Logístico se refere ao modelo de Estado que não se restringe ao liberalismo econômico, mas que busca ser um ator indutor do desenvolvimento da sociedade, mediante políticas públicas que conduzam a soberania na condução da política macroeconômica, industrial, comercial e financeira, mediante incentivos fiscais, possibilitando, assim, movimentar recursos internos para dar consistência a uma política externa soberana e afirmativa (Guimarães, 2021). Para Cervo e Lessa (2014), o Estado Logístico tem um importante papel como indutor de políticas domésticas como políticas exteriores, além de promover a cooperação internacional visando o interesse nacional. O Estado Logístico visa estabelecer o projeto nacional de desenvolvimento e sua relação com a política externa brasileira.

3.1 Estado Logístico: ascensão e declínio do neodesenvolvimentismo brasileiro

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em 2003, marco inicial do governo Lula da Silva (2003-2010), houve a transição de governo sem rupturas irreconciliáveis para uma nova matriz ideológica que foi responsável pelos governos Lula e Dilma (Caliman, 2020). No projeto das políticas públicas por essa matriz ideológica, há também uma nova formulação para uma política externa de maior diversificação de parceiros, através de uma inserção internacional com maior autonomia. Devido à necessidade de reprodução dos interesses materiais dos grupos sociais na base política do governo, a política externa dessa administração foi a base de sustentação para um projeto de desenvolvimento nacional (Ramos, 2012). De acordo com Berringer (2015), o novo bloco no poder incluía camadas da classe trabalhadora associadas a frações da burguesia.

Em ambas as administrações de Lula da Silva e Dilma Rousseff, o Brasil insere-se internacionalmente através da autonomia pela diversificação, priorizando as relações Sul-Sul, ao passo que mantinha relações com centros econômicos do ocidente. De acordo com Lima (1996), objetivava-se uma maior influência na dinâmica do sistema internacional, construindo um campo amplo de manobra e maiores possibilidades de protagonismo do país na pauta econômica e social.

Em sua gestão, Lula da Silva mantém a interdependência da economia brasileira advinda da abertura econômica que modernizou as empresas brasileiras que conseguiram se manter face à competitividade sistêmica global. Essas empresas conseguiram a modernização de suas plantas industriais, o que resultou no aumento de sua competitividade (Cervo; Bueno, 2015). A partir do governo Lula da Silva (2003 - 2010), dá-se o aprofundamento do Estado Logístico

que, de acordo com Cervo e Bueno (2015), seria aquele estado que recupera o planejamento estratégico do desenvolvimento e exerce a função de apoio e legitimação de iniciativas de outros atores econômicos e sociais, aos quais repassa responsabilidade e poder (Cervo; Bueno, 2015).

Esse paradigma foi posto em prática na segunda metade do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) e foi consolidado por Lula da Silva (2003-2010) tornando a sua atuação no cenário internacional. O paradigma do Estado Logístico que, de acordo com Cervo e Lessa (2014), também é caracterizado pelo diálogo, pelo entendimento e pela colaboração entre dirigentes e lideranças sociais quanto à conveniência e os mecanismos das estratégias externas. Para Cervo (2014) o Estado Logístico tem um importante papel como indutor de políticas domésticas como políticas exteriores, além de promover a cooperação internacional visando o interesse nacional. O Estado Logístico visa estabelecer o projeto nacional de desenvolvimento e sua relação com a política externa brasileira. Nesse sentido, a gestão Lula da Silva (2003 – 2010) deu continuidade à busca pelo crescimento econômico com justiça social, sob a premissa de um modelo neodesenvolvimentista, que mantinha características do neoliberalismo em sua forma de atuação (Caliman, 2020).

A gestão Lula da Silva (2003 – 2010) revigora o papel do Estado, sem estatizar empresas privadas ou as que vieram ser privatizadas, mas com atuação em nível internacional, chegando a dar suporte a empresas nacionais no exterior. Como já foi mencionado, o paradigma do Estado Logístico só é possível graças a uma inserção internacional autônoma pela diversificação. A inserção internacional pela autonomia e pela diversificação de acordo com Vigevani e Cepaluni (2011) seria uma inserção que não se constrange em diversificar seus parceiros comerciais, em aprofundar e institucionalizar as relações Sul-Sul, à busca por um maior protagonismo nas relações internacionais.

A nova perspectiva de desenvolvimento, na gestão Lula da Silva (2003-2010), consistia na articulação de crescimento econômico com distribuição de renda, reduzindo a vulnerabilidade externa, destacando o equilíbrio macroeconômico, a democracia e a inserção internacional competitiva sob o primado de uma nova visão de soberania nacional (Diniz, 2013). Sobre o neodesenvolvimentismo de Lula da Silva (2003 – 2010), Diniz (2013) argumenta que os desafios deixados por essa gestão reforçaram um paradigma produtivo do passado, que deveria perder força com a mudança da matriz energética.

Com a intenção de consolidar a aliança com setores da alta burguesia interna, o governo Lula optou por um modelo que privilegiou os “campeões nacionais” que receberam recursos e apoio para se estabelecerem como plataformas de fornecimento - sobretudo de matérias-primas

– para a economia mundial, controlando a abertura econômica a fim de proteger a indústria instalada no território nacional (Nery, 2011).

Trata-se de uma política neodesenvolvimentista que induziu a criação de grandes conglomerados transnacionais sediados no país, empresas que devem ser capazes de integrar as cadeias produtivas ligadas aos Estados Unidos e à China, e de exportar serviços e produtos a países da América Latina e da África. Nesse sentido, a política externa tem funcionado como um importante instrumento para fortalecer setores do grande capital nacional, que necessitem do apoio do Estado para abertura de novos mercados e para o funcionamento, via BNDES, da exportação de bens, capitais, e serviços brasileiros (Boito; Berringer, 2014; Nobre, 2013).

Em seu primeiro mandato, Lula combinou uma política econômica ultraortodoxa com a expansão da rede de proteção social. No seu segundo mandato, Lula da Silva (2003 -2010) avançou em uma agenda própria, distinta da de Fernando Henrique (1994 – 2002). Em virtude da Crise de 2008, o Estado e os bancos públicos recuperaram uma capacidade de indução da atividade econômica perdida desde o fim dos anos 1970. Entretanto, o governo Dilma Rousseff (2011-2014) coincidiu com o aprofundamento dessa crise e com os limites das políticas de estímulo ao consumo e de elevação do salário mínimo sem o aumento da produtividade (Nery, 2021). Em seu segundo mandato, Dilma fez uma inflexão na política econômica flexibilizando o sistema de metas de inflação e reduzindo os juros, porém, não houve o esperado aumento dos investimentos privados. Assim, o modelo em que todos ganham parece ter-se esgotado, gerando disputas distributivas acirradas no interior da "coalizão produtivista".

As políticas ultraortodoxas ensaiadas no governo Rousseff foram colocadas em prática no governo Temer após o golpe de 2016, o que resultou no teto de gastos, que limitou o investimento público, além de uma reforma trabalhista exploratória e na reforma da previdência. Essas reformas não faziam parte do programa de governo do partido dos trabalhadores nem tampouco do projeto de Estado que por vezes tinha sido eleito pelo voto popular. Na prática, significava a pressão do mercado financeiro nacional, sobretudo, e de alguns setores do agronegócio e que não estavam de acordo com o projeto nacional neodesenvolvimentista, além da aliança com a mídia, daí a pressão interna pela destituição do cargo já em 2016.

Com a chegada de Dilma Rousseff (2011-2014) ao poder, no que se refere à sua política externa, importantes traços de continuidade são encontrados, embora perceptível uma menor ênfase na utilização da diplomacia presidencial (Nery, 2021). Quanto às estratégias de ação externa de Lula e Rousseff, tanto convergem na forma quanto diferenciam-se pelo estilo e pelos resultados (Cervo; Bueno, 2015). Em seu primeiro mandato, Dilma tentou dar continuidade às

estratégias de política externa de Lula[1], o que explica certos resultados positivos, porém de acordo com Cervo e Bueno (2015), foram conduzidas de modo "obstruído", diferente da política externa "Ativa" e "Altiva de Amorim" e Lula da Silva (Cornetet, 2014). Em suma, a política externa de Dilma apresenta sinais de declínio em relação à de Lula da Silva.

A visibilidade dada para a pasta foi significativamente reduzida, quando comparada a Lula (Bastos; Hiratuka, 2017). Alguns fatores contribuíram para uma diminuição da política externa de Dilma: o agravamento da crise financeira de 2008, a mudança de regimes no Oriente Médio e seu ambiente de revoluções, contudo, são fatores que coincidem com o início do seu governo. Dilma também enfrentou desafios no plano doméstico a partir de 2013 com as jornadas de junho. A política exterior de Dilma deteriorou a qualidade do processo decisório e diminuiu a eficiência do modelo de desenvolvimento que acopla o interno e o externo mediante colaboração entre Estado e sociedade (Cervo; Lessa, 2014).

A crise econômica mundial iniciada em 2008, permaneceu até 2011, fazendo com que a governante enfrentasse um cenário distinto do que seu antecessor, quando havia desfrutado de um ambiente internacional favorável e havia conseguido avanços nas negociações comerciais (Jesus; Ribeiro, 2020). O Brasil experimentou uma visível redução na proatividade, que Cervo e Lessa (2014, p. 133) chamam de "[...] declínio do Brasil nas relações internacionais". Necessitava de maior exportação de produtos de valor agregado. A internacionalização da economia brasileira necessitava de maior cooperação entre Estado e sociedade para trazer ganhos em inovação tecnológica resultantes da penetração em cadeias produtivas globais.

As empresas brasileiras produzem no exterior para vender no exterior. E não miram suas matrizes, quando associam-se a empresas ou implantam fábricas no exterior (Cervo; Bueno, 2015). Assim, o país foi perdendo protagonismo da política global e seus movimentos assumiram um caráter reativo. Essa mudança sofreu influência da conjuntura econômica internacional, da situação econômica interna do país, assim como a nova dinâmica do processo decisório (Saraiva, 2014).

3.2 Neodesenvolvimentismo de Lula e Dilma: entre a política fiscal e as políticas sociais de alto impacto

O modelo neodesenvolvimentista enfrenta algumas críticas. Plínio de Arruda Sampaio Júnior (2012), ao afirmar que tal teoria não pauta a questão da desigualdade social, de renda e de oportunidade. Como já citado, a luta de classes e o conflito social dentro do Estado são

ignorados na teoria neodesenvolvimentista, bem como apresenta certa "ingenuidade" ao propor que uma aliança entre Estado e setores da sociedade fosse suficiente para um comprometimento com o desenvolvimento. Não levou em consideração de como os anos de neoliberalismo estão presentes em praticamente todos os setores do Estado. O neodesenvolvimentismo na prática reanima o Estado, mas não o reforma. Por exemplo: ao manter as políticas neoliberais, como ausência de regulamentação em relação ao capital internacional, compromisso com a estabilidade da moeda, medidas de austeridade, reformas trabalhistas e previdenciárias e atendimento de demandas do mercado.

Para alguns críticos do neodesenvolvimentismo, esse modelo acaba sendo um hibridismo do neoliberalismo com o antigo modelo desenvolvimentista de forma acrítica, sendo assim uma versão menos atenuada do neoliberalismo. Mesmo com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder em 2003, o país continuou com rígidas políticas fiscais e monetárias[10]. De fato, essa rigidez se fez mais presente ao longo do primeiro mandato de Lula da Silva, visto que em seu segundo mandato com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)[11], maior atuação do Banco Nacional do Desenvolvimento (BNDES), podemos afirmar que o Brasil, de fato, experimentou um modelo neodesenvolvimentista. Já no segundo mandato, lança-se o Minha Casa Minha Vida que a princípio visava a construção de moradias populares. Além do investimento em obras dentro e fora do Brasil, o Estado aprofundou programas sociais fundamentais para o desenvolvimento social, o que até hoje ajuda a diminuir a desigualdade social e a concentração de renda. De acordo com Paulani (2017), o Brasil está inserido, de forma passiva, na fase rentista do capitalismo[12]. Para a autora, o capitalismo vive "[...] desde o último quartel do século passado, uma fase rentista em que os imperativos do capital como propriedade se sobrepõem aos imperativos do capital como elemento funcionante na produção de bens e serviços" (Paulani, 2017, p. 144).

---

[10] Para Leda Paulani, os parâmetros macroeconômicos vigentes foram aprofundados, como a elevação da taxa de juros a 26,5% ao ano em março de 2003, enorme arrocho monetário, corte de cerca de 10% nos meios de pagamentos da economia, adoção de uma meta de superávit primário maior do que exigida pelo FMI, além disso a abertura financeira da economia brasileira foi aprofundada e novas medidas foram tomadas no sentido de criar um ambiente mais amigável a riqueza financeira (por exemplo a reforma da lei de falências, que passa a dar primazia aos credores de títulos de dívida, a extensão da reforma da previdência aos servidores públicos (Paulani, 2017).

[11] O PAC foi um programa de investimento público que envolveu recursos na ordem de 13% do PIB, para serem gastos em quatro anos em setores de infraestrutura (transporte, energia, recursos hídricos e saneamento).

[12] Na fase de financeirização do capitalismo, o Brasil está inserido de forma passiva, inicialmente, ao servir como acumulação financeira internacional ao configurar a demanda que faltava e a riqueza financeira crescente e ávida por valorização, tornando-se depois vítima desse processo (Paulani, 2017). Ainda de acordo com Paulani (2017), com a elevação da taxa de juros em 1979 e a crise da dívida externa de 1980, o país ingressa na era da financeirização como "potência financeira emergente" ou como "plataforma internacional de valoração financeira" (Paulani, 2017).

Diante do exposto acima, fica esclarecido que a estabilidade especialmente financeira e econômica visa atender, sobretudo, demandas externas e em especial dos seus credores. Ainda de acordo com (Paulani, 2017, p. 145), "[...] todo o arcabouço institucional que emoldura hoje o funcionamento do capitalismo brasileiro foi construído então com base no princípio de atender com presteza e precisão aos interesses da riqueza financeira, em particular dos credores e investidores externos".

Com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder, esperava-se uma reversão da agenda neoliberal, mas não foi isso o que aconteceu. Esse traço permanece, portanto, intocado ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso e de Lula/Dilma, a despeito das diferenças que os separam (Paulani, 2017). Em decorrência de qualquer controle sobre o controle do fluxo internacional de capital, nas gestões FHC e Lula, a internacionalização do mercado brasileiro de bônus, as concessões tributárias a proprietários de ações e ganhos financeiros de não residentes (FHC), as alterações legais para dar maior garantia aos credores do Estado (Lei da Responsabilidade Fiscal) (FHC) e do setor privado (reforma da Lei de Falências) (Lula), as alterações no regime geral previdenciário (INSS) (FHC) e nos regimes próprios de servidores públicos (Lula) e ainda a adoção de um receituário macroeconômico agressivamente voltado para a riqueza financeira, baseado na austeridade fiscal e em taxas de juros absurdamente elevadas (Paulani, 2017).

Diante do exposto acima, o país passou por um intenso processo de desindustrialização por um longo período de tempo, com períodos de suspensão de uma taxa de câmbio por vezes apreciada, o neodesenvolvimentismo no Brasil mantém a lógica do neoliberalismo mesmo em tempos de governos do PT. Todavia os governos FHC e Lula/Dilma são diferentes. De acordo com Paulani (2017), embora a continuidade da agenda neoliberal, os governos petistas investiram em políticas sociais de alto impacto. O programa Bolsa Família, um dos mais importantes programas de transferência de renda, tem um impacto significativo na redução da pobreza absoluta; a elevação do salário mínimo, que alcançou 85% entre 2003 e 2014, atingindo mais de 20 milhões de beneficiários do INSS e afetando muito rapidamente o perfil de distribuição de renda do Brasil (Paulani, 2017).

Outras iniciativas também contribuíram para a redução da desigualdade social nos governos petistas: a facilidade de acesso ao ensino superior por parte das classes de renda mais baixa (PROUNI), a criação de 18 novas universidades públicas e o Fundo de Financiamento ao Estudante de Nível Superior (FIES). Além dos programas administrados pelo Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), como o Programa de Cisternas, que entregou mais de 750 mil desses equipamentos ao nordeste, como a regularização do trabalho das empregadas domésticas

(Paulani, 2017). Embora todas essas políticas visem o bem-estar da população brasileira nos 13 anos da administração do PT, tais políticas estiveram de forma híbrida nesse período. Vale ressaltar que por princípios, neoliberalismo, desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo não são compatíveis, sendo assim, os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff mantiveram entre 2003 e 2014 um esforço em conciliar as políticas sociais de impacto com uma política fiscal restritiva.

Apesar dos investimentos públicos pontuais, os governos do PT conseguiram minimizar os efeitos da maior seca em 50 anos; o Minha Casa Minha Vida, que para além da suas dificuldades, do ponto de vista técnico e urbanístico, constituiu um importante programa para a construção subsidiada de moradias populares; o Luz para Todos, de 2003, ajudou a levar energia elétrica para mais de 3 milhões de famílias do meio rural em todo país (Paulani, 2017). Além de programas de ação afirmativa como as cotas e similares na defesa das chamadas minorias representativas (negros, pardos, indígenas, mulheres), além de ampliar os direitos das classes de trabalhadores manteve intacta a primazia da acumulação financeira com políticas sociais de alto impacto. Essas políticas sociais demandaram uma importância e presença do Estado na economia, além de exigir um nível maior de regulamentação. Além disso, essas políticas foram fortalecendo e ampliando os direitos sociais garantidos na Carta de 1988 (Paulani, 2017). A questão é que a riqueza financeira e os benefícios sociais disputam o mesmo fundo público, enquanto prevaleceu o crescimento econômico puxado pelas exportações e pelo efeito multiplicador daquele massivo conjunto de políticas sociais, essa contradição foi acomodada (Paulani, 2017).

O modelo de neodesenvolvimentismo sofreu um abalo no advento da crise financeira de 2008 e suas consequências aos países emergentes, no caso do Brasil a partir do governo Dilma. Inicialmente os efeitos da crise de 2008 são amenizados no governo Lula com os subsídios aos setores de maior efeito multiplicador (automóveis, eletrodomésticos) e por uma agressiva expansão do crédito ao consumidor, a crise, no entanto, começou a desmanchar o modelo conciliatório gerando um agravamento do cenário político e um terrorismo econômico que se intensificou a partir de 2013.

Uma das medidas para reverter o efeito da crise de 2008 foi em uma política de aposta no investimento privado, via desoneração da folha de pagamentos das empresas, e com uma combinação de relaxamento da política monetária (redução da taxa de juros para conseguir desvalorizar o câmbio) com aperto fiscal. Entretanto, houve uma ausência de investimentos privados a esses estímulos. O corte efetuado nos investimentos públicos para criar o espaço para desonerações, o esgotamento dos estímulos ao consumo interno e a continuidade da crise

externa (com enorme redução do preço das *commodities* exportadas pelo país), começaram a resultar em uma baixa do crescimento do PIB (0,1%) em 2014.

Como já foi dito, o neodesenvolvimentismo dos governos do PT sofreu um abalo com os desdobramentos da crise de 2008, em especial no governo Dilma. Um fato é que mesmo apresentando altas taxas de popularidade até maio de 2013, o governo Dilma enfrentou greves de setores de trabalhadores organizados[13] por melhores condições de trabalho. Ou seja, antes mesmo das manifestações de junho de 2013, o modelo desenvolvimentista/social-desenvolvimentista já estava em declínio. Os dois modelos já estavam em disputa: de um lado, o modelo neodesenvolvimentista ou conciliatório e do outro a agenda neoliberal.

3.3 A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff e o declínio do neodesenvolvimentismo

A política fiscal do governo Dilma Rousseff ficou marcada pela tentativa de continuidade de seu antecessor, entretanto diante de um cenário externo marcado por incertezas advindas da crise econômica de 2008, sua política econômica fiscal ficou marcada como inadequada pela sua postura conservadora quando em seu mandato foi apresentado como uma política econômica mais expansionista. Nesse tópico será possível entender os motivos que fizeram o modelo neodesenvolvimentista dos governos do PT perderem fôlego na gestão Dilma Rousseff.

---

[13] Vale lembrar que o país vivia uma situação próxima ao pleno emprego e com uma economia crescendo, porém não como no início dos anos 2000 nos governos Lula da Silva. A relação entre protesto e economia é um tanto quanto controversa porque em momentos de crise econômica foram significativos os aumentos de protestos, então haveria uma correlação entre queda de emprego e aumento de protestos. Nesse caso os trabalhadores estariam reivindicando porque suas condições de trabalho não estão boas, perdas de valores dos salários, inflação etc. e em um contexto de crise econômica que leva a queixas e insatisfações, porém isso só é verificado em alguns países. Já em outros, como no caso do Brasil, em que, naquele momento, se tinha uma economia funcionando, desemprego em baixa, inflação controlada etc; são nesses momentos em que os trabalhadores e sindicatos podem pautar greves, sendo protestos em que havia otimismo com a economia e com o governo, em relação às capacidades das famílias e em relação às expectativas de emprego (Tatagiba em vídeo publicado no canal Carta Capital em 2023) - VERSÕES de junho | Episódio 1: Um movimento popular?. [*S. l.: s. n.*], 2023. 1 vídeo (20 min.). Publicado pelo canal Carta Capital. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=98lQuhAjVQ0. Acesso em: 26 jun. 2024.
Fica evidente que o modelo de desenvolvimento começa a conhecer os seus limites internos que são revelados por essas ondas de protestos. Essa estratégia de "cidadania pelo consumo" começa a ser questionada quando uma parcela da população começa a perceber que a sua vida nas grandes cidades mudou, ou melhor, passou a piorar em termos de qualidade de vida. Com a chegada do Mundial da Fifa (2014) que foi realizado no Brasil, o evento contou com um aporte de investimentos público e privado bastante significativo que na ocasião dos protestos de 2013 foi questionado pela população se o que foi investido para o evento era proporcional ao que se tinha investido em serviços públicos. Mesmo que a crise de 2008 até 2013 não seja perceptível para a maioria da sociedade, houve um processo de desindustrialização, desaceleração econômica e redução de investimentos e isso vai afetar a dinâmica das classes sociais e dessas classes com o governo.

A política econômica desenvolvimentista que sustentou o crescimento econômico e atravessou o período de crise econômica entre 2008 e 2010 tornou-se dominante, porém esse quadro evidenciou o esgotamento do modelo, em especial na área fiscal. De acordo com Gentil e Hermann (2017), as mesmas estratégias que funcionaram nos governos Lula (2003 – 2010) de expansão dos gastos públicos e desoneração tributária não surtiram mais efeito, sobretudo porque o governo Dilma passou a lidar com os efeitos da crise de 2008 na primeira metade do seu mandato, e a partir de 2014 até 2016, os efeitos da Lava-Jato geraram uma crise econômica e política.

Como já mencionado, em comparação ao governo Lula da Silva (2003 – 2010), o primeiro governo Dilma Rousseff (2011 – 2014) iniciou em uma conjuntura externa desfavorável devido aos efeitos da crise econômica de 2008. A princípio, o governo continuou com medidas anticíclicas para enfrentar a desaceleração da economia. Conforme Gentil e Hermann (2017), já no primeiro ano do governo Rousseff, o Banco Central iniciou uma política de redução de taxa básica de juros, que somada à política de expansão do crédito público tornou-se um importante instrumento de política anticíclica ao longo de todo primeiro Governo Dilma (Gentil; Hermann, 2017). Entretanto, a política de cortes dos juros se manteve até o fim da gestão (Cervo; Lessa, 2014). O crédito privado (nacional e estrangeiro) ficou estagnado em 25% do PIB a partir de 2008, enquanto o crédito público continuou crescendo até o fim do Primeiro Governo Dilma Rousseff, passando de 15% do PIB em 2008 para 29% em 2014 (Gentil; Hermann, 2017). Nesse sentido, a política fiscal do primeiro Governo Dilma demonstrou ter um maior comprometimento com o tripé da política macroeconômica a fim de conter a inflação de 6% verificada no ano anterior, porém confirmada, apesar da restrição. O governo buscou conter a expansão do gasto público, especialmente em investimentos como: consumos e gastos sociais, o que na prática se mostrou inadequado visto que diante das transformações econômicas e sociais vivenciadas a partir de 2003, era necessário maior investimento público e não sua diminuição.

A presidente Dilma Rousseff se comprometeu com a continuidade das políticas sociais. Conforme Gentil e Hermann (2017), houve uma redução das metas de superávit primário do setor público, enquanto as metas cheias foram fixadas em 3,3% do PIB para 2011 e 3,1% para os anos 2012-2014 (Tabela 2). Ainda de acordo com as autoras, desde 2009, as metas de superávit eram menores que o previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), pois contemplavam a possibilidade de abatimento de algumas despesas de investimento do governo federal. Consta que de 2009 e 2010, os resultados primários foram excluídos da “meta cheia” do resultado primário do governo central e os investimentos das duas maiores empresas estatais

federais – Petrobras e Eletrobras; ainda no primeiro governo Dilma, houve o abatimento de investimentos incluídos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), (Gentil; Hermann, 2017). Tais fatores justificam a tendência do Governo Dilma Rousseff a concessões de obras e gestão de serviços públicos ao setor privado.

Tabela 2 - Indicadores Macroeconômicos 2002-2014

Ano	PIB Crescimento Real	Inflação (IPCA)	Juros (Taxa Selic) Méd. Anual	Necessidade de financiamento do setor público			DLSP (% PIB)	Carga Tributária (% PIB)
				Primário	Juros nominais	Nominal		
2002	3,1	12,5	12,5	-3,3	7,7	4,2	55,73	32,4
2003-06	3,5	6,4	18,9	-3,5	7,3	3,8	48,8	33,1
2007-10	4,6	5,1	11,0	-2,9	5,5	2,7	41,1	34,0
2011-14	2,1	6,1	9,5	-1,7	5,4	3,8	35,5	35,7
2011	3,4	6,5	11,7	-3,1	5,7	2,6	36,4	35,3
2012	1,8	5,8	7,4	-2,4	4,7	2,5	35,3	35,9
2013	2,7	5,9	8,3	-1,9	5,1	3,2	33,6	35,9
2014	0,1	6,4	10,8	0,6	6,1	6,7	36,8	n.d.

Fonte: O autor (2024) com base em Gentil e Hermann (2017)

O investimento público ou o investimento do governo central é a despesa para fins produtivos feita pelo Estado por meio do governo central ou de autoridades subnacionais ou locais. Esse tipo de investimento tem como objetivo principal o fornecimento de bens, serviços ou infraestrutura considerados básicos ou importantes. No primeiro governo Dilma, nota-se uma desaceleração desse investimento, o que refletiu não apenas uma contenção fiscal, mas uma nova política de oferta de serviços públicos. Uma tendência do governo Dilma foi delegar fatias importantes do investimento público a empresas privadas, através de leilões de concessões para a oferta de infraestrutura e até então em áreas como a da saúde (Gentil; Hermann, 2017).

Na gestão Dilma Rousseff (2011-2016), o investimento público assumiu um comportamento destoante com a política que era propagada, com retração e expansão em anos alternados, o que de acordo com Gentil e Hermann (2017), resultou numa queda brutal da taxa média de crescimento, para 0,7% a.a. entre 2011 e 2014. Apenas em 2014 o investimento público federal mostra expansão de 16,6%, em ano de eleições e Copa do Mundo, sediada no Brasil, e as Olimpíadas de 2016. Em suma, esses dados mostram que o governo central

demonstrou cautela em fazer investimentos públicos em face a necessidade de investimentos em infraestrutura, embora os projetos do PAC, esses investimentos seguiram a lógica do tripé macroeconômico que buscava manter a inflação sob controle.

De acordo com a Tabela 2, nota-se que o primeiro governo Dilma manteve a taxa de investimento público, embora houve oscilação do PIB em seu primeiro mandato (2011 – 2014). Conforme Gentil e Hermann (2017), houve um pequeno aumento do investimento público federal para 1 % do PIB, porém muito modesto pois este aumento deu – se muito a desaceleração do PIB do que à própria expansão do investimento público. Em suma, o crescimento real do PIB recuou de 4,6% a.a. para 2,1 % a.a., enquanto o de investimento público caiu de 35,3% a.a. para 0,7% na mesma comparação (2007 – 2010 e 2011 – 2014). Ou seja, o primeiro governo Dilma Rousseff (2011 – 2014) foi caracterizado por uma política de pouco investimento público, mesmo reconhecendo o esforço de ampliação das matrizes energética, portuária e aeroportuária nesse sentido.

As empresas federais tiveram forte expansão nos anos 2007 – 2010 e acentuada retração nos anos 2013 – 2014, incluindo uma média negativa de 0,6%. Conforme Gentil e Hermann (2017) a Petrobras, a maior empresa federal, concentrou os maiores investimentos, entretanto foi a que mais sofreu cortes (como será mostrado mais adiante) em parte por causa da retirada dos investimentos do BNDES devido às investigações da Operação Lava Jato (2014), envolvendo a empresa. Muitos dos investimentos públicos foram diminuídos ou retraídos devido às investigações da Lava-Jato, o que explica a maior parte da diminuição do investimento público em infraestrutura e petróleo. Corroborando com Gentil e Hermann (2017), após dois anos de forte expansão desses investimentos em 2012 e 2013, motivado pelos gastos da Petrobras na exploração do petróleo do pré-sal, há uma retração de quase 19% em 2014 (ano de início da Lava - Jato), refletida pelas denúncias de corrupção na empresa a partir desse ano (Gentil; Hermann, 2017).

Os gastos sociais são as despesas relacionadas às seguintes funções orçamentárias: previdência social, assistência social, educação, saúde, trabalho, organização agrária, cultura, esporte e lazer. É notório que, na gestão Lula da Silva (2003 – 2010), os gastos públicos, em especial com as políticas públicas de impacto social atingiram o pico. Durante o período de 2004 a 2014, houve um aumento significativo de transferência de renda. As despesas com previdência e assistência social cresceram de maneira contínua no período, chegando a 10,0% em 2014. Na tabela 3, elaborada por Gentil e Hermann (2017), estão incluídos os gastos com o Regime Geral de Previdência Social e Regime Próprio de Previdência dos servidores públicos,

o abono e seguro desemprego, Programa Bolsa Família, os benefícios amparados pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e a Renda Mensal Vitalícia (RMV):

Tabela 3 - Gastos Assistenciais e Previdenciários do Governo Federal (2004 - 2014)

Tipo de despesa	2004-06	2007-10	2011-14	2011	2012	2013	2014
Despesa do FAT	0,6	0,8	0,9	0,8	0,9	0,9	1,1
Benefícios assistenciais (LOAS e RMV)	0,4	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,8
Bolsa Família	0,3	0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,5
Benefícios Previdenciários	6,8	6,8	7,3	6,8	7,2	7,4	7,7
TOTAL	8,1	8,5	9,4	8,6	9,3	9,5	10,0

Fonte: O autor (2024) com base em Gentil e Hermann (2017)

Os gastos com previdência social e assistências sociais foram impulsionados por três fatores: a política de aumento do salário mínimo, o crescimento do número de beneficiários, que decorreu da expansão do emprego formal; e a extensão das políticas de combate à pobreza a um maior número de famílias, (Gentil; Hermann, 2017). Os gastos com os benefícios sociais corresponderam apenas a uma média de 1,2% do PIB no governo Dilma Rousseff. Conforme Gentil e Hermann (2017), o baixo indicador desse gasto do governo demonstra que a política social ancorou-se em programas de menor impacto sobre as despesas orçamentárias por se limitar a uma parcela da população (pobres e miseráveis), e deixou em segundo plano serviços públicos como educação e saúde, estes com custo mais elevado. Consta que, na gestão Dilma Rousseff, os serviços de educação e saúde, apesar dos investimentos públicos nesse setor, houve alta de privatização nesse setor[14].

[14] Essa tendência à privatização da saúde vem sendo reforçada pelo Congresso Nacional que, em 2015, aprovou duas novas medidas neste sentido: a Lei 13.097, de Janeiro de 2015, que permite a participação direta ou indireta (inclusive o controle) do capital estrangeiro em todas as atividades de assistência à saúde, até mesmo em instituições filantrópicas; e a Emenda Constitucional 358, de Fevereiro de 2015, que reduziu o orçamento federal do setor de saúde de 14% da receita corrente líquida, para 13,2% em 2016. Sobre o avanço do processo de privatização no SUS (Gentil; Hermann, 2017).

No primeiro Governo Dilma, os gastos com saúde pública estavam congelados em torno de 1,5% do PIB, ainda inferior aos dos primeiros anos da década de 2000. Embora as manifestações das jornadas de junho de 2013, que em sua maioria, denunciaram o sucateamento dos serviços públicos, os gastos com saúde tornaram-se menores na maioria do governo Dilma, só vindo a se recuperar no último ano de governo como resposta às manifestações. Ao analisar os estudos de Paulani (2017) com os de Gentil e Hermann (2017), parece haver um consenso sobre a preferência em políticas sociais de impacto porém a um custo menor na economia, enquanto os setores como educação e saúde (que necessitam de maiores investimentos) passaram a ter maior participação da iniciativa privada. Esse nível com os gastos públicos em saúde foram bem menos expressivos que o recomendável para um sistema universal, o que reflete a opção do Governo Dilma em ampliar a participação da iniciativa privada, ou seja, houve a implementação de leis e mecanismos de incentivo que visam reduzir a atuação do Estado e ampliar a participação da iniciativa privada.

Conforme Gentil e Hermann (2017), o avanço do processo de privatização na oferta de serviços de saúde envolve desde estímulos tributários, principalmente às empresas privadas do setor e à proliferação dos seguros de saúde privados, até mecanismos que colocam o patrimônio público a serviço do setor privado. Entre esses mecanismos, vale citar a transformação de alguns hospitais universitários em instituições de direito privado e a terceirização da gerência e substituição de profissionais de saúde (servidores públicos) por prestadores de serviços organizados em modalidades privadas.

Os gastos com educação tiveram taxas de crescimento elevadas durante o período de 2011 a 2014, entretanto assim como no caso da saúde, em porcentagem do PIB, os gastos mantêm-se ainda em patamar muito baixo, passando de 1%, em 2011, para 1,3% em 2014. Os gastos mais expressivos foram na área de previdência social. Consta que esses gastos se expandiram em todos os anos do Governo Dilma Rousseff, porém quando medidos em porcentagem do PIB, crescem de 8,2%, em 2011 para 8,9% em 2014. “Cabe a mesma ponderação antes apontada para o investimento público: de que, além de muito baixa, a exceção da previdência, a proporção relativa do PIB foi favorecida em 2011 a 2014 pela desaceleração do crescimento econômico, o que torna o quadro ainda mais preocupante” (Gentil; Hermann, 2017, p. 806).

As despesas do governo geral do Brasil englobam as três esferas do governo, sendo o governo central o que concentra a maioria dos gastos. No governo Dilma Rousseff, houve um regime mais conservador em relação à política monetária e à inflação – o que foi mais elevado nos anos 2011 e 2014, de acordo com o regime de metas de inflação. Em suma, o aumento das

despesas no período de 2011 a 2014 refletiu a política fiscal do período. Conforme Gentil e Hermann (2017), a estabilidade desse gasto não contribuiu de forma perceptível para a manutenção da demanda agregada e, portanto, para o ritmo de crescimento econômico. Para as autoras, os rentistas, que são os destinatários finais destes recursos, têm baixa propensão a consumir que os que administram não necessariamente o alocarão ao financiamento de novas atividades geradoras de emprego e renda, já que a renovação da própria dívida pública é sempre uma opção mais segura no Brasil (Gentil; Hermann, 2017).

Por fim, a política tributária brasileira tem apresentado aumento contínuo e moderado desde meados dos anos 1990. No caso do primeiro Governo Dilma Rousseff, a carga tributária atingiu 35,9% do PIB em 2013, o que comparada com os anteriores foi a maior da série, porém em seu governo variou apenas 0,6%. Isso mostra que a estrutura de tributos do governo central se manteve estável em 25% do PIB no período de 2003 – 2013. Enquanto a maioria das receitas tributárias oscilou levemente em proporção do PIB (algumas perdendo poder de arrecadação, como a Cofins e o IPI), a receita de Contribuição para a Previdência Social cresceu em todos os anos do período. Mesmo tendo sido um dos principais alvos da política de desonerações no governo Dilma Rousseff, essa receita previdenciária passou de 5,9% do PIB em 2011 para 6,1% em 2013, tendo compensado a queda de arrecadação em outros tributos federais em período passado e recente (Gentil; Hermann, 2017).

A expansão da formalização do mercado de trabalho a partir de 2004 e sua manutenção nos períodos de 2011 a 2014, contribuiu para a ampliação das receitas tributárias incidindo sobre a renda de trabalho. Houve um aumento da renda da pessoa física, sobre a folha de pagamentos e as contribuições sociais aumentaram sua participação do PIB de 9,5% em 2002, para 10,6% em 2007 e 12,9% em 2013. Consta que houve um aprofundamento da regressão do sistema tributário brasileiro com aumento de 3,5 p.p. na carga tributária total nos anos 2004-2012, de grande dinamismo do mercado de trabalho, 2,6 p.p. (74%) se deram em tributos que incidem sobre a renda do trabalho e apenas 0,9 p.p. (26%) nos impostos sobre o lucro (Orair, 2012 *apud* Gentil; Hermann, 2017).

Consta que a principal receita da Contribuição Social ao Regime Geral de Previdência Social (RGPS) cresceu a uma taxa média de 8,4% entre 2004 a 2013 e a uma taxa de 6,8% no período de 2011 a 2013, acompanhando a taxa de emprego formal e do valor médio dos salários. Esta tendência reforça a tese de que o sistema de proteção social brasileiro é financiado pelos próprios beneficiários, anulando parcialmente os efeitos redistributivos da política fiscal (Gentil; Hermann, 2017) Ao analisar a carga tributária, há um reforço da tese de que o aprofundamento da regressão do sistema tributário brasileiro a partir de 2004. A carga tributária

brasileira passou de 46,1% em 2004 para 49,7% em 2010; no governo Dilma Rousseff de 49,7%, em 2011, para 51,3% em 2013, o que comprova que o peso relativo dos impostos é maior para as famílias de renda mais baixa que tem maior propensão a consumir.

A perspectiva keynesiana revela que o impacto macroeconômico dos gastos públicos é uma combinação de efeitos multiplicativos sobre o consumo familiar e efeitos de crowding in (ECI) e crowding out (ECO)[15] sobre o investimento privado. Esses efeitos são influenciados por perfis de política fiscal e estruturas de alocação e financiamento. Os efeitos da política fiscal são ampliados sob certas condições.

Conforme Gentil e Hermann (2017), os efeitos da política fiscal tendem a ser ampliados nas seguintes condições: a) quanto maior nível do gasto público total; b) quanto maior a propensão a consumir dos grupos beneficiários do gasto público; c) quanto menor a carga tributária; d) quanto menor a propensão da economia a importar; e) quanto maior o grau de confiança (ou otimismo) reinante na economia; f) quanto menores as taxas de juros vigentes no mercado doméstico de ativos. Os dois últimos atuam favoravelmente sobre o ECI e o ECO – elevando o primeiro e contendo o segundo. Os demais contribuem para ampliar o efeito multiplicador do gasto público.

Uma estrutura de alocação orçamentária "ideal" deve considerar os níveis de transferência necessários, baixa proporção de dívida financeira e maiores custos de investimento e consumo do governo. O investimento público pode estimular o crescimento econômico por meio do efeito de crowding in (ECI) no investimento privado. No entanto, a política também influencia o comportamento das empresas e o comportamento da demanda agregada no futuro. A previsibilidade dos programas de investimento público é essencial para evitar comportamentos errôneos.

O financiamento do orçamento é difícil de definir, pois há um trade-off entre as duas fontes possíveis. Uma carga tributária menor pode aumentar o efeito multiplicativo do orçamento e do ECI, enquanto uma carga tributária menor pode limitar a capacidade do governo de implementar políticas sociais. O ECO pode depender de condições específicas em torno da política orçamentária, como sua alocação ou a magnitude do déficit orçamentário. O ECO não é um resultado direto do orçamento ou do orçamento em si, mas sim uma possibilidade

[15] O ECI se configura quando o gasto público afeta favoravelmente as expectativas de longo prazo, induzindo a expansão do investimento privado – objetivo central da política fiscal. O ECO se define pela retração do investimento privado, causada pelo aumento das taxas de juros, sendo este motivado pelo financiamento da expansão do gasto público.

restringida pelo ambiente monetário. Portanto, a eventual redução na eficácia de uma política orçamentária devido ao ECO, deve ser atribuída à falta de coordenação entre as duas políticas.

Em suma, o primeiro Governo Dilma Rousseff construiu uma política fiscal conforme as estratégias: a) ampliou os gastos com custeio do governo central, mas não de forma suficientemente anticíclica, para compensar a maior desaceleração verificada nos gastos de consumo dos estados e municípios e, assim, evitar a uma importante desaceleração do consumo do setor público consolidado; b) tendência semelhante se imprimiu ao investimento público, que embora tenha avançado em termos reais e em proporção do PIB, cresceu a taxas muito menores que as registradas nos anos 2006-2010, justamente no período de maior necessidade de uma política anticíclica. O governo federal preferiu apostar em um programa de concessões de serviços públicos ao setor privado; c) concentrou a política de gastos na expansão das transferências de assistência e previdência social, embora a taxas decrescentes, contingenciando as despesas relativas à provisão de serviços públicos universais não mercantilizados (inclusive saúde e educação); d) privilegiou desonerações tributárias selecionadas, mas em larga escala, como um dos eixos principais de estímulo ao crescimento, a despeito da conhecida limitação desse instrumento para este fim; e) ampliou a base de incidência da arrecadação de impostos e contribuições na direção da renda do trabalho e reduziu a carga sobre as transações financeiras, aprofundando a já conhecida regressividade da estrutura tributária brasileira. Por fim, a política fiscal colidiu com a tendência neodesenvolvimentista dos anos 2007 – 2010.

A estratégia fiscal conservadora do Primeiro Governo Dilma, aderiu ao conservadorismo tradicional na política monetária brasileira, aumentou temporariamente o déficit financeiro do governo federal durante o referido mandato. Essa estratégia reduziu o espaço para uma política fiscal anticíclica ativa, com foco em investimentos público e reduziu o impacto expansivo dos gastos públicos no Produto Interno Bruto (PIB) por meio de três efeitos macroeconômicos: limitando o efeito multiplicativo da tributação, restringindo o ICE devido ao baixo investimento público e aos efeitos negativos de sinalização, e favorecendo o ECO devido às altas restrições de liquidez impostas pela política fiscal de alto nível do governo Dilma.

Os efeitos da crise econômica internacional (2008) e da Zona do Euro foram sentidos em todo período de 2011-2014, diminuindo o crescimento econômico mundial. De acordo com dados do FMI, ao longo desse período, as taxas de crescimento foram respectivamente: 5,2%; 3,9%; 3,2 e 2,9% (FMI, 2015). O baixo dinamismo da economia mundial carecia de uma política econômica e fiscal mais expansiva, entretanto ao optar pelo conservadorismo na política fiscal, inevitavelmente, houve um enfraquecimento da economia doméstica. De acordo

com Gentil e Hermann (2017), a política fiscal poderia ter contribuindo para evitar uma maior deterioração das expectativas, reduzindo as incertezas empresariais de investimento, entretanto o governo optou por fazer um movimento oposto, ou ambíguo, em especial no que se refere ao investimento público.

De maneira geral os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff optaram por uma política fiscal baseada no tripé macroeconômico a fim de conter os gastos públicos e a inflação, talvez se houvesse mais ousadia em dar continuidade a uma política econômica e fiscal mais expansionista, em sintonia a que foi experimentada nos anos 2007 – 2010, os dados econômicos e sociais seriam maiores e melhores bem como os primeiros anos do governo Dilma Rousseff pudessem ser marcado por uma reindustrialização do Brasil em face de uma forte financeirização e reprimarização da economia com foco no agronegócio.

A política fiscal do primeiro Governo Dilma Rousseff, contribuiu para a desaceleração do consumo das famílias, a partir de 2012, desde o governo Lula da Silva (2003 – 2010), o consumo vinha sendo estimulado pela expansão do crédito à pessoa física (em especial pelo crédito consignado) e dos programas sociais de transferência de renda, sobretudo aos vinculados à previdência social e assistência social. Por esse motivo, tem -se a impressão que ambos governos petistas voltaram suas políticas para as classes mais baixas (pobres e miseráveis) e para os muito ricos da sociedade brasileira, distanciando sua política econômica para uma parcela significativa da sociedade: a classe média. Foi uma parcela da classe média que mais se ressentiu a partir de 2013, quando estourou as jornadas de junho de 2013; os movimentos anti petistas foram, em sua maioria, encabeçados por essa fatia da população.

Como consta, a diminuição do crédito somada a uma política fiscal mais conservadora diminuiu o crédito e consequentemente o consumo e o que restou foram as dívidas; conforme Gentil e Hermann (2017), o comprometimento da renda das famílias com dívidas, explica o desaceleramento da economia. A outra parte é explicada pela desaceleração dos gastos do governo com investimentos e em menor escala com benefícios assistenciais. Conforme Gentil e Hermann (2017), o efeito sobre a renda restringiu o efeito multiplicador do gasto público, limitando diretamente o consumo autofinanciado (de bens não duráveis), e indiretamente, o consumo apoiado no endividamento (de bens duráveis e semiduráveis) (Gentil; Hermann, 2017).

Tabela 4 - Crescimento real do PIB por componente da demanda agregada 2003 - 2014 - Médias anuais por período

Período	Crescimento Real (% a.a.)					
	Consumo		FBCF	Expor-	Impor-	PIB
	Famílias	Governo		tações	tações	
2003-06	3,2	2,8	3,1	9,9	8,6	3,5
2007-10	5,8	3,2	9,9	2,0	14,6	4,6
2011-14	3,1	2,2	1,8	1,6	4,1	2,1
2011	4,8	2,2	6,6	4,8	9,4	3,9
2012	3,9	3,2	-0,6	0,5	0,7	1,8
2013	2,9	2,2	6,1	2,1	7,6	2,7
2014	0,9	1,3	-4,4	-1,1	-1,0	0,1

Fonte: Gentil e Hermann (2017, p. 802)

A insuficiência do gasto social como mecanismo de controle do consumo agregado e redistribuição de renda se deve à falta de integração entre o sistema tributário e as políticas de transferência de renda. A alta carga tributária sobre as populações de baixa renda, somada à restrição de serviços públicos não mercantilistas, reduz a efetividade do gasto social na redução da desigualdade. Lavinas (2014) sugere que os indicadores sociais apresentaram declínio antecipado ou estagnação pós-2011. Apesar da negação da carga tributária, o investimento privado não se recuperou favoravelmente, devido a influências adversas como a expectativa de continuidade da demanda externa, perda contínua de competitividade da produção nacional, desaceleração do consumo das famílias, limitações dos investimentos públicos em infraestrutura produtiva, altas tarifas de serviços públicos e instabilidade tributária. Essas influências negativas sobre as rentabilidades do investimento privado não podem ser compensadas com negações de impostos e investimento público em desaceleração.

A falha do governo em implementar uma política tributária e de tesouraria ativa e coordenada levou a uma injeção direta e imediata de demanda agregada, resultando em efeitos mais precisos sobre os níveis de produção, renda e emprego. O desempenho fiscal errôneo do governo no primeiro governo não abordou adequadamente a desaceleração econômica doméstica. Além das inadequações da política fiscal do primeiro governo, os efeitos dos gastos públicos também foram limitados pelo comportamento das importações, o que restringiu seu efeito multiplicativo e possivelmente o ECI. No período de 2011-2014, as importações aumentaram a taxas mais altas do que a expansão do PIB, FBCF e consumo das famílias e do governo. Como resultado, o esforço de expansão fiscal do governo alimentou a demanda externa, reduzindo seu efeito líquido na economia doméstica.

Por fim, a política fiscal do primeiro governo Dilma contribuiu para o "relativo declínio" do neodesenvolvimentismo iniciado no governo Lula da Silva a partir de 2007 com a introdução do PAC e da expansão do crédito e de políticas públicas de impacto. De fato, houve uma tentativa de preservar o bom desempenho macroeconômico dos governos Lula da Silva (2003 – 2010), entretanto a contradição de continuação do PAC, bem como a necessidade de recuperação do crescimento econômico e da política social com a rigidez da política macroeconômica foi prejudicada pela insuficiência de investimentos em serviços públicos e de infraestrutura social e uma resposta a isso foram as jornadas de junho de 2013.

A política fiscal do primeiro governo Dilma Rousseff tem sido criticada por sua abordagem conservadora, que levou a uma combinação de negações de impostos, aumento da carga tributária sobre os salários e menores taxas de renda. Isso também limitou os efeitos expansionistas da política tributária. Os resultados parecem ser limitados pelos desafios da coalizão internacional adversa. A desoneração tributária, apesar de aumentar a renda das famílias e empresas, não impactou diretamente o investimento e o consumo. As receitas fiscais privadas dependem de variáveis, incluindo as expectativas dos agentes e outros componentes da estrutura tributária. Em 2011-2014, ambos mostraram um perfil ligeiramente favorável à expansão tributária privada. O imposto e a política tributária precisam ser coordenados e complementares para evitar limitar a política fiscal a um esforço expansionista por meio de impostos, restringindo sua eficácia devido à carga tributária altamente regressiva. A política fiscal do governo Dilma Rousseff (2011 – 2014) tem sido criticada por sua inadequação no ambiente econômico incerto de 2011-14, necessitando de uma postura governamental menos conservadora na política fiscal e macroeconômica.

Por fim, conclui-se que os governos petistas, no geral, foram governos neodesenvolvimentistas que na prática tentaram conciliar o modelo liberal com o modelo de desenvolvimentista acrescido de políticas sociais. Como já demonstrado, o país conseguiu se industrializar no século XX, mantendo altas taxas de desigualdade e pobreza. Na era dos governos petistas, o neodesenvolvimentismo foi acrescido de políticas sociais de alto impacto que modificaram a estrutura social do país. Foram estabelecidos programas que visavam melhorar a infraestrutura física do país, além de um projeto energético, exemplo da descoberta do petróleo na camada pré-sal, ambos sabotados pela Operação Lava Jato (2014).

4 ESTUDO DE CASO: A OPERAÇÃO LAVA JATO

No presente capítulo, é apresentado de maneira abrangente os Efeitos da Operação Lava - Jato na economia e em especial na indústria de petróleo e infraestrutura. O presente trabalho não aborda as fases da Lava Jato e mantém o foco no objeto de pesquisa do trabalho ou seja o modelo neodesenvolvimentista. Em primeiro lugar será feito um balanço dos efeitos da Lava jato, em seguida é analisado o desmonte nas indústrias de infraestrutura passando pelo setor de petróleo. Constata - se que a Lava -Jato já vinha sendo articulada desde a gestão Lula da Silva e para isso contou com um fator externo.

A Operação Lava Jato iniciada em 2014 surtiu efeitos na economia, no judiciário, na polícia federal, na mídia, na atividade do congresso nacional, bem como na opinião pública que, em torno do combate à corrupção, para a princípio, enfraquecer a coalizão que mantinha o PT no poder (Fontainha; Lima, 2019). Destaca-se que mesmo com o escândalo do "mensalão" a bandeira do combate à corrupção tornou-se uma bandeira em torno da qual se juntam interesses de forças judiciárias, políticas e midiáticas. Mesmo assim, o "Mensalão" não impediu a reeleição de Lula em 2006, embora seu julgamento no Supremo Tribunal Federal, que teve como resultado a prisão de várias lideranças do PT, não impediu de Lula da Silva eleger sua sucessora em 2010. Embora com resultado pouco favorável, o escândalo do "Petrolão", como ficaram conhecidas as investigações da Lava – Jato, não impediu a reeleição de Dilma Rousseff em 2014. Entretanto, diante da turbulência política e com o agravamento da crise econômica causada pela operação Lava – Jato, cujos processos tramitaram, em parte, na 13ª Vara Criminal da Justiça Federal de Curitiba, na vara especializada em crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e presidida pelo juiz federal Sérgio Moro. No Supremo Tribunal Federal o processo foi relatado pelo Ministro Luiz Edson Fachin[16].

Sobre o afastamento que culminou no agravamento do mandato da presidenta Dilma, o presente trabalho trata como golpe parlamentar, pois seu afastamento não se deu por uma decisão judicial, mas devido à corrosão das bases parlamentares do seu governo. O governo Dilma perdeu, por maioria absoluta, duas votações estratégicas: uma na Câmara dos Deputados (abril de 2016) e outra no Senado Federal (agosto de 2016). O pretexto para o pedido de *impeachment* pouco tem a ver com os escândalos do Petrolão e sim um crime de responsabilidade, operações de crédito supostamente não autorizadas pelo parlamento, por fim foi o enquadramento de crime de responsabilidade que culminou no seu afastamento, o que, de

[16] O Ministro Luiz Edson Fachin tornou-se responsável pelos processos que envolviam a Lava Jato depois da morte do Ministro Teori Zavascki, ocorrida em janeiro de 2017.

acordo com sua defesa, "*impeachment* sem crime de responsabilidade é golpe" (Fontainha; Lima, 2019). O próprio vice que veio a ser presidente chegou a afirmar que Dilma não cometeu crime de responsabilidade, entretanto o estrago já estava feito.

Ainda de acordo com Fontainha e Lima (2019), o processo que culminou no golpe parlamentar de Dilma Rousseff alçou o envolvimento de corporações jurídicas e jornalísticas nos processos políticos ao patamar de problema público. De fato, a contaminação midiática, atrelada ao conluio da mídia corporativa com setores do judiciário aprofundaram a polarização política, levando o debate político ao extremo além de favorecer a ascensão da extrema-direita no Brasil e a eleição de Bolsonaro em 2018. Quanto ao envolvimento jurídico-midiático, a questão está no pouco *accountability* que tanto corporações jurídicas quanto as jornalísticas possuem, já que o controle democrático exercido sobre elas é pouco ou nenhum (Fontainha; Lima, 2019).

Embora o presente trabalho não aborde todos os desdobramentos da Operação Lava Jato, vale ressaltar que as investigações seguiram até 2020 e se encerram durante o governo Bolsonaro (2019 – 2022). A Operação Lava Jato é considerada a maior operação em extensão de "combate à corrupção" do país e uma das maiores do mundo contra executivos do setor privado, contra empresas privadas e contra funcionários públicos. É preciso esclarecer que, ao longo das 80 fases operacionais, a Lava Jato decorreu com investigações de combate e identificou a corrupção, entretanto, de maneira geral, foi uma falta de oportunidade de combater a corrupção de forma legal e institucional, uma vez que os métodos aplicados incluíram a desqualificação de figuras públicas que exerciam cargos públicos, perseguições políticas e midiáticas. Os procuradores da Lava Jato agiram em parcerias com a mídia. Fomentaram a descrença em empresas estatais e privadas, em especial nas de construção civil e na Petrobras, sob a alegação do combate à corrupção.

A Lava Jato conseguiu mascarar o combate à corrupção, o que resultou em prisões temporárias e preventivas, e alguns bilhões de reais devolvidos aos cofres públicos. Entretanto, suas consequências negativas são maiores que as positivas. É inegável que as paralisações de obras importantes para o desenvolvimento nacional custaram empregos de mão de obra qualificada, a diminuição de investimentos e o atraso e paralisação de obras do PAC, além de prejuízos financeiros para as empresas envolvidas. As consequências negativas da Operação Lava Jato são muito maiores que as positivas, dentre essas consequências as de ordem econômica, jurídica e política são as de maior impacto.

Para a economia, resultou em um impacto de 3,6% do PIB, além de perdas de arrecadação de R$47,4 bilhões de impostos e uma perda de 4,4 milhões de postos de trabalho

(Dieese, 2019). Chama a atenção que as ações da Lava Jato miraram empresas que ficaram conhecidas como as "campeãs nacionais" e que tinham compromisso com o desenvolvimento do Brasil e o fomento de áreas estratégicas. Afetou os setores envolvidos diretamente (petróleo e gás e construção civil), mas também uma gama importante de outros segmentos (devido aos impactos indiretos e ao efeito renda); a operação teve impacto político e também no desenvolvimento de setores econômicos estratégicos para o país (Dieese, 2019).

Do ponto de vista da política, chama a atenção a perseguição a um setor político, além do uso do Lawfare[17] para perseguir adversários políticos (Proner, 2021[18]). Posteriormente, a Operação Lava Jato foi alvo de "vazamentos" que acabaram por comprovar que as investigações eram viciadas e visavam prejudicar figuras públicas e empresas que vinham vencendo licitações no Brasil e no mundo. Os vazamentos ficaram conhecidos como "Operação Vaza – Jato" e "Operação Spoofing" e revelaram que, através das trocas de mensagens, os operadores da Lava Jato falam em "inimigos" ou "adversários a serem combatidos". De acordo com Carol Proner (2021), "[...] essa era uma estratégia pragmática que se aplicava em outros países, vem com ajuda internacional e visa alvos econômicos e políticos que coincidem com governos progressistas" (Proner, 2021).

Do ponto de vista jurídico, o "lavajatismo" se tornou uma cultura de autoritarismo judicial com participação ativa na mídia sensibilizando a opinião pública. O "lavajatismo" atuou com a colaboração dos meios de comunicação. Segundo Proner (2021):

> [...] sem os meios de comunicação, ecoando esse punitivismo e sensibilizando a opinião pública contra a corrupção não seria possível produzir os processos de execração pública antecipados e ilegais. Processos contra empresários, servidores públicos e privados. De forma geral, contra empresas públicas e privadas inaugurando uma forma de criminalização antecipada de processos

[17] O uso da legislação como arma para alcançar um fim político-social, um tipo assédio judicial que tem como objetivo calar o adversário ou minar a sua credibilidade perante à sociedade. Essa prática é planejada de forma que aparenta acontecer dentro da legalidade e, muitas vezes, essa aparência é criada com o auxílio da imprensa. Por esse motivo, o termo é utilizado, na maior parte das vezes, com uma conotação negativa, pois passa a ideia de um uso abusivo e ilegítimo da lei para prejudicar um determinado adversário.Por exemplo: fazer acusações sem materialidade (provas); Abusar do sistema legal para prejudicar a reputação dos adversários; Promover ações judiciais para desacreditar os oponentes; Tentar influenciar a opinião pública para obter publicidade negativa para o inimigo; Judicializar a política, ou seja, utilizar a lei e a sua aplicação como instrumento para conectar meios e fins políticos; Promover a desilusão popular; Utilizar o direito como forma de constranger adversários; Bloquear e retaliar as tentativas dos adversários de utilizarem procedimentos e normas legais disponíveis para defesa dos seus direitos. Ou seja, uma vez que um oponente é escolhido, a legislação e os procedimentos legais passam a ser utilizados pelos agentes como uma forma de perseguir essas pessoas. O lawfare também busca alcançar objetivos de política externa e segurança nacional, por isso para Charles Dunlap (2001) o termo pode ser definido como o uso da lei como ferramenta de guerra. (Proner, 2021)

[18] EUA na Lava Jato: 'um escândalo' e há risco de se repetir | poder em pauta com Carol Proner. [*S. l.: s. n.*], 2024. 1 vídeo (1h). Publicado pelo canal Carta Capital. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=B7zZDN-DSiI. Acesso em: 24 out. 2024.

> políticos, empresariais e governamentais com grande prejuízo para a ideia de Estado como regulador do funcionamento da economia.

4.1 O desmonte da indústria pesada

Como já citado, a operação Lava Jato atingiu a indústria pesada e de petróleo e gás. Mesmo sendo encerrada no ano de 2020, a Lava Jato trouxe consequências políticas e econômicas, com efeitos sentidos até hoje. O presente trabalho não busca verticalizar e nem analisa todas as etapas da operação Lava Jato, mas analisar seu impacto como estudo de caso no declínio do neodesenvolvimentismo já no governo Dilma (2011 – 2014). A indústria pesada consiste no ramo responsável pelos empreendimentos de infraestrutura, tal qual rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, usinas de energia, dutos, obras de saneamento e melhoramentos urbanos, sendo um setor responsável por obras mais complexas e que envolve empresas de engenharia de maior porte (Campos, 2014).

Nesse processo de desestruturação e desmonte estavam empresas que formavam um conglomerado econômico como os Grupos Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão e OAS. Tais empresas venderam seus ativos e passaram a ter problemas com seus credores, seguidos de pedidos de reestruturação da dívida e falência. Embora outras empresas também tenham sido alvo das investigações, gerando um elevado número do desemprego no setor, as empresas citadas foram as que estiveram em evidência tanto nas investigações da Operação Lava Jato quanto na mídia pois estavam com grandes contratos de infraestrutura no Brasil e no exterior.

Desde o governo Kubitschek (1956-1961)[19], tais empreiteiras passaram a atuar em nível nacional e estabelecer vínculos com a política nacional, graças a empreendimentos em todo o país. Foi nesse período que esses agentes passaram também a se organizar em nível nacional, em aparelhos privados na sociedade civil, atuando para barrar a conquista de direitos por parte de trabalhadores, dividir obras entre eles e pautar as políticas públicas em seu benefício próprio (Campos, 2019). Essa é uma das razões pela qual o desenvolvimentismo brasileiro do século

[19] O Brasil começou uma política de infraestrutura mais ampla a partir dos governos de Getúlio Vargas quando o Estado brasileiro sofreu uma reformulação já na década de 1930 sendo essa reformulação favorável a um padrão de acumulação voltado ao mercado interno ao preferir um capital urbano-industrial (Campos, 2014). As empresas de construção pesadas foram as que mais se beneficiaram. O Estado formou autarquias e empresas estatais que passaram a demandar serviços de engenharia a firmas privadas dando preferência para grupos brasileiros (Campos, 2014). Assim, foram criadas agências e empresas bem como subsidiárias que contratavam empresas de engenharias brasileiras para a realização de obras e serviços de engenharia: Departamento de Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), fundado em 1937; a Petrobrás, fundada em 1953; e a Eletrobrás, fundada em 1962.

XX não foi capaz de mudar a realidade social do país, apenas quando associado a políticas de impacto social como foi o Minha Casa Minha Vida (MCMV) e algumas obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) nos governos petistas.

Nos governos Lula (2003 – 2010), houve uma reversão das políticas econômicas implantadas no setor, por isso foi possível fazer investimentos públicos que incluíram o PAC e o Minha Casa Minha Vida (MCMV). Esses investimentos se converteram em obras como hidrelétricas na Amazônia – usinas do Madeira e a de Belo Monte -, continuação dos projetos ferroviários – estradas de ferro Norte-Sul e Leste-Oeste, obras da usina de Angra III, bem como a iniciativa como a do Programa de submarinos convencionais e nucleares da Marinha (Prosub), estádios e aeroportos e equipamentos esportivos e de infraestrutura para a Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. Além disso, essas empresas dispuseram de crédito do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o que ajudou a intensificar o processo de internacionalização no início do século XXI, chegando a mais de 40 países e com as privatizações de estádios, aeroportos e outros ativos, ampliaram a diversificação de seus negócios, incrementando o seu controle sobre a economia brasileira (Campos, 2019).

Durante os governos petistas (2003 – 2016), houve um claro incentivo à exportação de serviços de engenharia, em especial para países africanos. Muitos desses projetos foram financiados pelo BNDES. De acordo com a avaliação do banco, na época em que essas obras tiveram maior intensidade, a exportação de infraestrutura impulsiona a abertura de empregos no Brasil, seja por meio de maior demanda por parte da indústria nacional até contratos de serviços de alto valor agregado por parte das empreiteiras: "[...] dentro dos projetos havia um percentual de conteúdo nacional a ser cumprido" (Rodrigues, 2022). A indústria de construção pesada do Brasil tem um legado de grandes obras em outros países além do continente africano e muito antes dos governos do Partido dos Trabalhadores.

Essa inserção internacional do Brasil projetou o país em países da América Latina, África e Oriente Médio, inicialmente pela via econômica. Corresponde a uma estratégia de se fazer presente pela via do "entorno estratégico". O país buscou enfrentar e superar seus momentos de dificuldade e sua situação de inferioridade, mantendo seu objetivo estratégico por um período de tempo, independente das mudanças internas do governo até o período da Lava Jato. Nesse sentido, a inserção internacional do Brasil em seu "entorno estratégico" não se dava apenas por proximidade geográfica com a América Latina, ou por proximidade linguística como no caso dos países africanos de Angola e Moçambique ou por puro alinhamento ideológico – esse último argumento perde força quando se mostra que empresas de infraestrutura

mantiveram projetos em diferentes administrações do Brasil, a questão nesse caso, era estratégica.

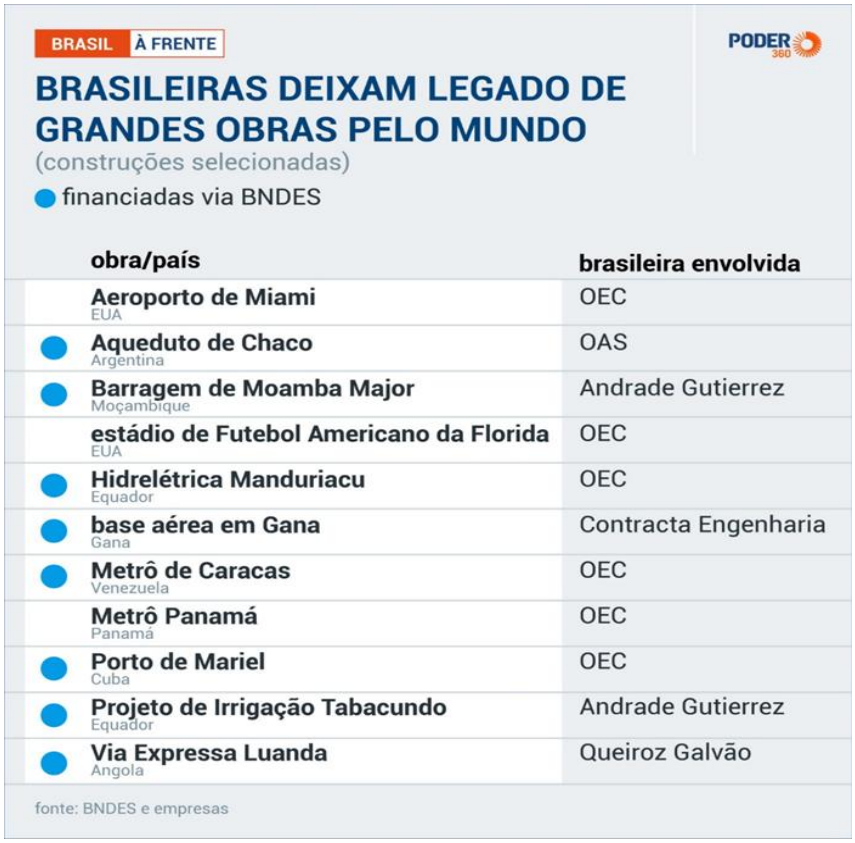
Como citado, as empreiteiras têm um legado de obras no exterior em diferentes momentos sendo a maioria das construções em países da América Latina, porém há obras nos Estados Unidos, países africanos, China etc. Essas obras foram executadas por empreiteiras brasileiras que tem expertise em setores específicos e em especial na construção de hidrelétricas como no caso da Hidroelétrica de Manduriacu, no Equador (Odebrecht); barragem de Moamba Major, Moçambique (Andrade Gutierrez); Hidroelétricas de Chaglla, Peru e Hidroeléctrica de Cambambe, Angola. Ainda consta que a maior usina do mundo, Três Gargantas, no Rio Yang Tsé, na China teve participação de consultores brasileiros durante a sua construção, que começou na década de 1990, (Rodrigues, 2022); no Equador, a Andrade Gutierrez participou do projeto de irrigação de Tabacundo (1999 – 2002).

Consta que após os processos da Operação Lava Jato a Odebrecht passou a se chamar OEC, como forma de reinserir a empresa no mercado e também como forma de se distanciar da imagem de "corrupta" que ficou associada à empresa. Mesmo assim, enquanto Odebrecht, a OEC trabalhou no estádio Florida International University e na expansão do aeroporto e porto de Miami, nos Estados Unidos. Desde 1991, quando a empresa fez o 1º projeto – o metrô de superfície de Miami, a construtora realizou 70 obras (Rodrigues, 2022). Além de construir uma estação e um túnel com 526 metros no metrô de Lisboa, Portugal.

Muitos desses projetos foram financiados via BNDES. Na época, o banco avaliava que essas obras tiveram maior intensidade, era de que a exportação de infraestrutura impulsiona a abertura de empregos no Brasil, seja por meio de maior demanda por parte da indústria nacional até contratos de serviços de valor agregado por parte das empreiteiras. Entretanto, a partir da Operação Lava Jato, as empreiteiras enfrentam maior dificuldade para exportar seus serviços, dentre as razões está o fato do BNDES restringir o financiamento (Rodrigues, 2022).

Devido à crise decorrente da Operação Lava – Jato, houve um enfraquecimento das empresas, com perda de mão de obra, maior endividamento além de um problema de imagem no qual essas empresas foram associadas à corrupção, o que dificultou a continuidade e abertura de novos negócios. Devido aos problemas já citados, as diversas obras que tinham financiamento do BNDES foram canceladas, seja pelas investigações da Operação Lava – Jato ou por problemas na elaboração de projetos. No caso das prestações que deixaram de ser pagas pelos países que contrataram as obras foram ressarcidas pelo Tesouro Nacional ao BNDES (Rodrigues, 2022).

Figura 1 - Legado de obras de empresas brasileiras



Fonte: Rodrigues (2022)

Em seu site, o BNDES, esclarece sobre os financiamentos e o processo de financiamento e exportação de serviços, tal medida foi tomada devido à proporção da Operação Lava – Jato e das consequências das investigações que associaram o banco e as empreiteiras à incompetência e à corrupção.

Conforme Rodrigues (2022), o BNDES, no período de 1998-2019, liberou US$10,5 bilhões em desembolsos para empreendimentos em 15 países, sendo que US$10,3 bilhões retornaram em pagamentos do valor principal da dívida e dos juros. Do total de pagamentos, 89% foram liberados para empreendimentos em seis países. São eles, em ordem decrescente de valores: Angola (US$ 3,273 bilhões), Argentina (US$ 2,006 bilhões), Venezuela (US$ 1,507 bilhão), República Dominicana (US$ 1,215 bilhão), Equador (US$ 685 milhões) e Cuba (US$ 656 milhões). Entre as empresas que exportaram os serviços, 98% do valor total foram destinados a obras de cinco delas: Odebrecht (76% do total), Andrade Gutierrez (14%), Queiroz Galvão (4%), Camargo Corrêa (2%) e OAS (2%) (Rodrigues, 2022)

Ao todo, 148 operações foram realizadas, com prazo médio de 11 anos e dois meses para pagamento dos financiamentos. O maior prazo foi concedido pelo Conselho de Ministros

da Câmara de Comércio Exterior (Camex) para o projeto do Porto de Mariel, em Cuba, a ser pago em 25 anos. Esse caso também foi o único que incorreu em 100% do risco soberano de um país, por aceitar como mitigador de risco de crédito uma conta corrente em Cuba. Embora o programa de financiamento à exportação de serviços de engenharia tenha sido criado em 1998, 88% do total de US$10,5 bilhões em desembolsos ocorreram no período compreendido entre 2007 e 2015. Em 2003, em decorrência da Resolução número 44 aprovada pelo Conselho de Ministros da Camex, Argentina, Equador, Venezuela e República Dominicana tiveram seu custo de financiamento diminuído. Isso ocorreu porque a norma mitiga riscos de crédito das operações na proporção de até 7 (pior nota) para 1 (melhor nota), (Rodrigues, 2022).

A partir de janeiro de 2018, surgiram inadimplementos nos pagamentos de Venezuela (US$374 milhões), Moçambique (US$118 milhões) e Cuba (US$62 milhões), em um valor total de US$554 milhões até 30 de junho de 2019. Em 2016, quando começaram as controvérsias envolvendo empresas brasileiras exportadoras de serviços de engenharia, o BNDES, em acordo com o Ministério Público Federal (MPF), passou a exigir das empresas a assinatura de um Termo de Compliance (Conformidade), com rígidas regras de governança, como condição para liberação de recursos. Após essa medida, o BNDES reteve US$11 bilhões que estavam previstos para serem desembolsados, referentes a 47 operações ativas (BNDES[20]).

Devido ao risco político agravado pela Operação Lava – Jato, o financiamento do BNDES à exportação de serviços foi diminuindo. A exportação de serviços é utilizada para ampliar a indústria e à influência geopolítica; foi o caso dos Estados Unidos, França, Alemanha e Japão no século XX, e atualmente a China que em 2020, ofereceu US$18 bilhões em crédito à exportação aos países aliados (Rodrigues, 2022). A relação comercial entre China e América Latina envolve a exportação de matéria-prima pela América Latina e a importação de serviços de maior valor agregado[21] deixando claro que o país asiático ocupa a maior parte do vácuo deixado pelas empresas brasileiras. Observa-se que, devido ao agravamento da crise econômica e política causada pela Operação Lava Jato, o Brasil passou por um processo de reprimarização

[20] POR QUE as operações de exportação de serviço de engenharia foram sempre com grandes empreiteiras?. Rio de Janeiro: BNDES. Disponível em: https://aberto.bndes.gov.br/aberto/caso/exportacao/#:~:text=Em%202016%2C%20quando%20come%C3%A7aram%20as,governan%C3%A7a%2C%20como%20condi%C3%A7%C3%A3o%20para%20libera%C3%A7%C3%A3o. Acesso em: 26 jul. 2024.

[21] De acordo com a CEPAL, a maior parte das exportações latino-americanas para a China se concentra em seis produtos (soja, cobre, minério de ferro, petróleo, cátodo de cobre e carne bovina), que juntos somam 72% do total. Por outro lado, as importações provenientes da China, consistem em produtos manufaturados, o que deslocou sua produção regional (Bermúdez, 2024). BERMÚDEZ, A. **Como Brasil foi chave para América Latina bater recorde de exportação para China em 2023**. [*S.l.*]: BBC News, 2024. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c72pdx8yrrpo. Acesso em: 30 jun. 2024.

da economia muito mais acelerada do que a experimentada pela década de 1990, além de servir de porta de entrada para a China atuar na América Latina no Caribe.

Após a Operação Lava Jato houve uma pulverização do setor de construção pesada, o que comprova a afirmação de que o alvo da operação foi, em sua maioria, econômico. Após o choque causado no setor de infraestrutura no auge da Operação Lava Jato, entre os anos 2015 e 2016, construtoras de médio porte passaram a ocupar o espaço deixado pelos ex-líderes. Consta que só 7 das que estão no topo estavam entre as maiores em 2013, quando o país tinha o maior percentual de investimentos em infraestrutura em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do século (2,4%) e as grandes operações não haviam sido iniciadas (Rodrigues; Pinto, 2022a). Como já citado, com a Operação Lava Jato, o setor foi praticamente pulverizado e o vácuo deixado pelas grandes empreiteiras foi ocupado por médias e pequenas empresas de engenharia. As construtoras que estiveram na mira das investigações contra esquema de desvios de recursos em obras públicas encolheram até 90% (Rodrigues; Pinto, 2022a).

Além da diminuição da participação das empreiteiras em obras de infraestrutura, houve também, uma diminuição no faturamento das que se mantiveram no mercado; a OEC (antiga Odebrecht) tinha um faturamento de R$10,1 bilhões em 2013, mesmo na liderança tem uma receita menor que 3 bilhões atuais. Antes da crise, as 5 maiores companhias do setor tinham uma receita maior que de R$4 bilhões por ano cada uma, hoje não há nenhuma empresa acima desse patamar (Rodrigues; Pinto, 2022a). Embora os dados sejam do ano de 2021, tem-se uma dimensão do encolhimento das empreiteiras devido aos desdobramentos das investigações da Operação Lava Jato. Outras empreiteiras que até então eram líderes no setor, como Andrade Gutierrez e Camargo Corrêa Infra não aparecem na lista a seguir por falta de dados e os balanços anteriores apontavam que as companhias tiveram um faturamento acima de R$1 bilhão.

Figura 2 - 20 maiores construtoras de obras de infraestrutura (2013)



Fonte: Rodrigues e Pinto (2022a)

Conforme a figura 2 as principais empreiteiras do Brasil tinham faturamento bilionário porém após a Lava Jato verificou-se um encolhimento tanto no número de empregados quanto na receita. Chama a atenção que no primeiro governo Dilma (2011 – 2014), no auge do neodesenvolvimentismo decorrente de políticas públicas como o PAC, os investimentos públicos em infraestrutura atingem o maior pico desde 2003[22] em especial devido a Copa do Mundo (2014) e por causa das Olimpíadas (2016), do governo Temer (2016 – 2018) em diante (ainda sob a Operação Lava Jato) os investimentos em projetos diminuem até R$ 101 bilhões como mostra o gráfico a seguir:

[22] Devido às fases da Operação Lava Jato e seus efeitos na economia, política e no judiciário, houve uma reconfiguração na participação do Estado na economia durante quase uma década. O governo federal, que antes fazia grandes investimentos em infraestrutura, teve o orçamento reduzido nos últimos anos por causa de restrições fiscais, assim a Lei de Teto dos Gastos Públicos limitou o crescimento das despesas à inflação (Poder 360, 2022). Com o governo Temer (2016-2018), houve uma diminuição dos ministérios responsáveis por obras, como os da Infraestrutura e do Desenvolvimento Regional, e consequentemente a diminuição dos contratos por grandes projetos (acima de 500 milhões por ano), ou seja, o investimento público entrou em declínio a partir do governo Dilma (2015) em decorrência dos avanços da Operação Lava Jato.

Figura 3 - Queda do investimento público desde 2015



Fonte: Rodrigues e Pinto (2022b)

Conforme figura 3, no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014), os investimentos públicos atingiram o seu maior pico (R$178, 8 milhões), sendo o maior em duas décadas. Com o início da operação Lava Jato, observa-se uma diminuição desses investimentos já no seu segundo mandato, tal razão seriam as dificuldades das empreiteiras investigadas conseguirem empréstimos junto aos bancos para o financiamento de obras. Muitas construtoras se adaptaram aos novos modelos de contratos. O financiamento ficou difícil às companhias envolvidas na Lava Jato. Isso também dificultou outras empresas coligadas do mesmo grupo a manterem o investimento; antes da Lava Jato as grandes construtoras tinham acesso a crédito mais barato do que a média das empresas do mesmo tamanho (Rodrigues; Pinto, 2022b).

Como um dos efeitos da Operação Lava Jato sobre a indústria de construção civil, é de que o governo federal, governos estaduais e municípios têm ampliado as concessões e parcerias público-privadas para compensar a falta de investimentos públicos em infraestrutura, como rodovias, aeroportos e saneamento básico. Antes da Lava Jato, um órgão governamental contratava uma empreiteira diretamente, a construtora tinha incentivo para conseguir o maior lucro possível do valor da obra em si. Assim, muitas companhias preferem entrar em disputas como prestadoras de serviços às concessionárias, que vêm implantando novos processos para

construções. No modelo de concessão, a ganhadora da disputa prestará um serviço por década e receberá pelo valor do serviço como um todo ao longo do período, não em uma única obra.

Mesmo no governo Dilma Rousseff (2011 – 2014), as empreiteiras participaram do modelo de concessão. Por exemplo, o aeroporto internacional Tom Jobim (Galeão), no Rio de Janeiro, foi concedido para a iniciativa privada em 2013 por R$19 bilhões de um consórcio que incluiu a Odebrecht Transport. Devido aos efeitos da Lava Jato, o controle acionário do aeroporto foi vendido à operadora asiática Changi (Singapura) em 2017, posteriormente a Changi devolveu a concessão. Como efeito da Operação Lava Jato, as construtoras além de perderem investimentos públicos passaram a ter dificuldade de conseguir crédito em bancos, além de terem dificuldade de administrar as concessões que haviam adquirido. Empresas estrangeiras passaram a comprar as ações de empresas brasileiras de infraestrutura ou esses foram ocupados por empresas brasileiras de médio porte. Por fim, as grandes empreiteiras deixaram de ser protagonistas e fundos de investimentos soberanos (Mubadala, dos Emirados Árabes) e fundos nacionais vêm se movimentando para conquistar os projetos de infraestrutura oferecidos para a concessão, nesse caso os fundos lideram esses projetos e depois de vencerem o leilão, contrata a construtora que fizer a melhor oferta de serviço (Rodrigues; Pinto, 2022c).

Como citado, as empreiteiras brasileiras passaram por processos judiciais e econômicos que fizeram com que as mesmas diminuíssem seus investimentos e até mesmo chegassem a encolher como empresa. Como consequência desse vácuo, as multinacionais de infraestrutura aumentaram sua presença no Brasil já em 2015 e 2016 em setores estratégicos como logística, saneamento, energia, óleo e gás. É fato que o processo de abertura da economia brasileira tem início na década de 1990 e desde então áreas estratégicas já vinham sendo operadas por multinacionais ou empresas privadas brasileiras, entretanto o que se verificou a partir de 2015 foi a retirada das empresas de infraestrutura brasileira da economia, assim, desde 2015 multinacionais e fundos de investimentos soberanos vêm se movimentando para conquistar projetos no país. Dos setores estratégicos citados acima, o de logística é uma das áreas mais beneficiadas pelo processo de concessão de aeroportos. Os setores de Energia, Óleo e Gás chamam a atenção pela participação de empresas chinesas nesse setor[23]. O setor de energia e

[23] Desde 2007, a China tem investido fortemente em setores como extração de minerais metálicos, extração de petróleo e gás, indústria manufatureira, obras de infraestrutura, agricultura, pecuária e serviços relacionados e atividades de serviço financeiro. Os empreendimentos chineses se ampliaram em 2017, em especial devido ao vácuo causado pela saída das empreiteiras brasileiras em projetos de infraestrutura por causa dos desdobramentos da Operação Lava Jato. Ainda no caso do setor de infraestrutura percebe – se que a China concentrou investimentos no setor elétrico. Tal fato é explicado, pelos processos de concessões e privatizações realizados por governos estaduais e federal nos últimos anos, e por um lado pela estratégia de internacionalização dos capitais chineses. Nesse sentido, o Brasil apareceu como oportunidade, devido aos interesses das empresas chinesas em tentar desenvolver e aprimorar redes de Ultra Alta Tensão (UHV), que

telecomunicações desde a década de 1990 já vinham abrindo o capital no processo de privatizações e são um dos setores mais lucrativos[24].

O setor de óleo e gás ainda é dominado pela Petrobras, que tem capital misto público e privado, assim muitas empresas do exterior também atuam no Brasil e expandiram suas operações com a abertura do mercado, iniciada no governo de Fernando Henrique Cardoso em 1997. O setor de óleo e gás será analisado na próxima sessão do capítulo, entretanto com os avanços da Operação Lava Jato esse setor também foi afetado e atualmente algumas empresas estrangeiras também passaram a operar em parceria com a Petrobras, como as petrolíferas chinesas CNODC e CNOOC para explorar o pré-sal da Bacia de Santos e no campo de Búzios, por meio do leilão de cessão onerosa (Rodrigues; Pinto, 2022c). No caso do setor de óleo e gás, não é o caso da participação de empresas estrangeiras e sim a perda do conteúdo local e de investimentos que envolvem a cadeia de petróleo na qual a Petrobras possui maior participação. Por fim, com saída da Petrobras e do BNDES como maiores investidores, fundos de investimentos estrangeiros passaram a investir na exploração das Bacias do pré-sal e na compra de refinarias como, por exemplo o fundo Munbadala, dos Emirados Árabes Unidos, que comprou a primeira refinaria vendida pela Petrobrás, a Landulpho Alves (Rlam), na Bahia (Rodrigues; Pinto, 2022c)

4.3 Lava Jato e a Crise do Petróleo de 2014

Um dos acordos de maior destaque na gestão Dilma foi a criação do fundo do Brics em 2014, grupo no qual o Brasil se destacaria por ser uma potência energética graças à exploração

teriam maior capacidade para transportar energia com menos perdas, comparadas às linhas comuns (Gajus, 2022). No geral as empresas chinesas preferem mecanismos de fusões e aquisições, em lugar dos investimentos *greenfield* (aqueles em que a controladora abre uma subsidiária em outros países em vez de comprar uma instalação existente). Por exemplo, a State Grid, é controladora da CPFL Energia, uma das 3 maiores do setor no país, que em 2021 teve mais de R$56 bilhões em faturamento.

[24] No caso do setor de energia elétrica do Brasil ganhou impulso a partir de 1995, com a chamada Lei de Concessões, que abriu espaço para as privatizações, como a da Escelsa (1995) e da Fluminense Light (1996). A multinacional italiana Enel atua no ramo de geração de energia elétrica e gás e atua nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Ceará e Goiás. A Enel Brasil foi constituída em 2005 e em 2007 a Enel SpA adquiriu a totalidade das ações de emissão da espanhola Endesa. A Enel adquiriu 92, 06% do capital social e votante da Endesa, em 2009, o controle da Enel SpA sobre a Enel Brasil foi ampliado, em 2014 por meio de uma operação de compra e venda de ações, a partir desse momento, a empresa espanhola foi excluída da estrutura acionária no país. Atualmente a Enel é a maior empresa privada de energia do país em número de clientes, chegando a mais de 18 milhões de unidades consumidoras e atingindo 20% de participação no mercado (Poder 360, 2022). Outras empresas de nacionalidade Francesa, norte-americana, portuguesa e espanhola também participam do mercado de energia no Brasil, porém chama a atenção a participação de empresas Chinesas nesse mercado: juntas a State Grid, Three Gorges, CGN e Spic e outras companhias investiram em projetos de construção no Brasil que somam US$ 36,5 bilhões em 2019 (Freitas, 2021).

do pré-sal. Entretanto, com o decorrer da operação Lava Jato, que trouxe impactos negativos para as empresas de construção civil e em especial para a Petrobras, acabaram por reverter a opinião pública contra o governo, e consequentemente contra o modelo de desenvolvimento. Em 2016, dado o golpe parlamentar, mudou-se o regime de partilha para o de concessão na exploração do pré-sal, além das reformas trabalhistas e previdenciárias, e com o advento do governo Temer do modelo neoliberal, que foi rejeitado quatro vezes nas urnas pela população. Devido ao golpe de 2016 o modelo neodesenvolvimentista que deveria promover a transição energética, via Petrobras, que vinha reacendendo a indústria naval brasileira, promovendo políticas sociais de impacto que foram destaque internacional e ajudaram a diminuir as desigualdades, um modelo que precisava de maiores incentivos e investimentos em ciência e tecnologia para continuar competitivo internacionalmente sofreu um grande revés, pois reposicionou o Brasil ao patamar dos anos 1990, sendo um país com uma crescente desindustrialização, desemprego elevado e com vários projetos da era neodesenvolvimentista travados ou simplesmente parados.

No caso do Brasil, o modelo neodesenvolvimentista se concentrava no desenvolvimento desse setor, contudo, ele se desenvolvia no sentido contrário a política neoliberal que vigora, inclusive, em nível internacional dessa categoria.[25]Assim, havia o domínio de produção, desenvolvimento e tecnologia de toda a cadeia do setor de petróleo e gás da Petrobras, incluindo o controle de máquinas e inovações tecnológicas. Contudo, diante da queda do preço do petróleo em 2014, impondo uma crise no setor, que demandava altos custos de exploração e investimentos, eclode no Brasil a Operação Lava Jato. Tal operação partiu de casos de corrupção na Petrobras até atingir a alta cúpula do governo federal, em um processo extremamente associado a crescentes tensões políticas e, posteriormente, a profundas reestruturações realizadas tanto na Petrobras, quanto no Estado brasileiro, (Colombini, 2020).

Foi durante o *boom das commodities* nos anos 2000 que o governo brasileiro tentou quebrar o ciclo de dominação das para-petrolíferas, incluindo a criação da política de conteúdo[26]

[25] Como já foi mostrado ao longo do trabalho, existem outros setores que compõem o neodesenvolvimentismo brasileiro.

[26] Os contratos de exploração e produção de petróleo e gás natural incluem a cláusula de conteúdo local, que incide sobre as fases de exploração e desenvolvimento da produção. De acordo com essa cláusula, parte dos bens e serviços adquiridos para atividades de exploração e produção no Brasil deve ser nacional. Também deve ser assegurada a preferência pela contratação de fornecedores brasileiros sempre que suas ofertas apresentarem condições de preço, prazo e qualidade equivalentes aos dos outros fornecedores também convidados a apresentar propostas. O objetivo do dispositivo contratual é incrementar a participação da indústria brasileira de bens e serviços, em bases competitivas, nos projetos de exploração e desenvolvimento da produção de petróleo e gás natural. O resultado esperado da aplicação da cláusula é o impulso ao desenvolvimento tecnológico, a capacitação de recursos humanos, e a geração de emprego e renda nesse segmento.

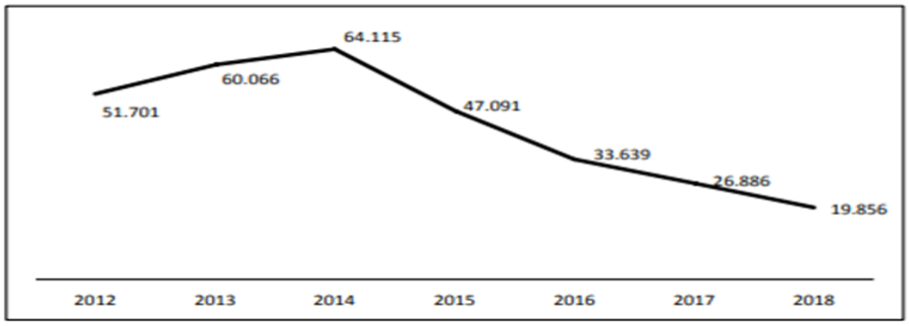
local que visava substituir a importação de uma parcela dos insumos utilizados para produção local. Dessa forma, o governo tentou criar uma rede de empresas para-petroleiras no Brasil. Entretanto, em 2003, com a 5º rodada de licitação, passou a ser exigido um alto percentual de conteúdo local para a realização das operações de petróleo e gás nacional (Colombini, 2020). Diante da complexidade da cadeia industrial de petróleo e gás, o que foi proposto pela política de conteúdo local incluiu vultuosos investimentos da Petrobras e do BNDES que proporcionou o ressurgimento da indústria em torno desse setor que incluiu peças, equipamentos e o renascimento da indústria naval, com um tensionamento do domínio das grandes para-petroleiras. Como já mencionado, as para-petroleiras detêm o domínio de maior desenvolvimento com grandes contratos e a tecnologia de ponta, enquanto há uma grande rede de fornecimento de equipamentos e serviços de menor intensidade tecnológica, no caso do Brasil o que se propôs foi o ressurgimento dessa indústria de nível intermediário. Durante o período neodesenvolvimentista do Brasil, a indústria naval passou por uma fase de renascimento a partir de 2006, com o crescimento dos estaleiros, assim como o surgimento de novas empresas de tecnologia no setor, como as produtoras de sondas de perfuração. A empresa Sete Brasil foi emblemática nesse sentido, pois foi criada visando suprir a demanda brasileira na construção de sondas de operação na exploração do petróleo da camada do pré-sal. A empresa é formada por um grupo de investidores que reúne fundos de pensão, bancos, empresas de investimentos nacionais e internacionais e a Petrobras, a Sete Brasil em pouco tempo de existência tornou-se a maior empresa do mundo no mercado de sondas de águas ultra – profundas por número de sondas (Fick, 2012 *apud* Colombini, 2020). Em 2011 e 2012, a empresa ganhou duas licitações para construir 28 sondas de última geração que seriam afretadas à estatal, com a participação direta de 5 estaleiros nacionais (Colombini, 2020). Devido ao "*boom de commodities"* as petroleiras passaram a instalar laboratórios de pesquisa e fábricas de pesquisa no Brasil a fim de se adequarem à política de conteúdo nacional. Empresas como a Halliburton tiveram vários contratos cancelados, para que as petroleiras atendessem às exigências da política de conteúdo local (Colombini, 2020).

Entretanto, a fase de desenvolvimento atrelada ao *boom de commodities* do petróleo durou pouco. Durante a crise do petróleo em 2014, o desenvolvimento do setor de petróleo e gás passou por uma inversão com destaque para o fim da política de conteúdo local, queda dos investimentos da Petrobrás e fim das linhas de financiamento do BNDES. Como já mencionado, a política de conteúdo nacional foi decisiva para os investimentos que envolviam contratos com empresas nacionais. Devido ao cancelamento dos contratos, a Petrobras, até então maior investidora nacional, passou a realizar corte de gastos tanto na contratação quanto na prestação

de serviços como em pesquisa e tecnologia (Colombini, 2020). Segundo dados divulgados pela própria empresa em 2020, os investimentos totais da Petrobras tiveram uma redução de 72% de 2014 a 2018, passando de US$ 48 bilhões para US$ 13 bilhões, enquanto os investimentos da empresa em PD&I (pesquisa, desenvolvimento e inovação) tiveram uma redução de 73%, passando de US$ 1,1 bilhões para US$ 0,6 bilhões, no mesmo período (PETROBRAS A, 2020). Os desembolsos totais do BNDES, segundo dados dos relatórios anuais do banco, tiveram de 2014 a 2018 uma redução de 63%, enquanto os investimentos em inovação tiveram uma redução de 68%, no mesmo período (BNDES, 2019).

Se para as gigantes internacionais o cenário de crise no setor petrolífero trouxe um aumento nos contratos para as empresas nacionais, o quadro foi de depressão no setor. Como já citado, a empresa Sete Brasil entrou em falência em 2016 por causa do alto endividamento com o cancelamento de grande parte dos contratos (Colombini, 2020). As empresas nacionais não puderam contar com o apoio financeiro das matrizes, nem com as políticas industrializantes do governo brasileiro, de acordo com dados do Ministério da Economia (2018 *apud* Columbini, 2020). Os números da indústria naval vinculados ao período do desenvolvimento do setor de petróleo e gás ilustram esse processo de ascensão e declínio do setor. No período entre 2007 a 2014 o número de empregos formais vinculados à indústria naval no Brasil cresceu de 178% tendo uma forte queda a partir de 2015, coincidentemente após os desdobramentos da Operação Lava Jato. De acordo com os dados do RAIS do Ministério da Economia de 2014 a 2018 houve uma queda de 69% no número de empregos formais na indústria naval, passando de cerca de 64 mil trabalhadores para 19 mil, conforme gráfico abaixo elaborado por Colombini (2020).

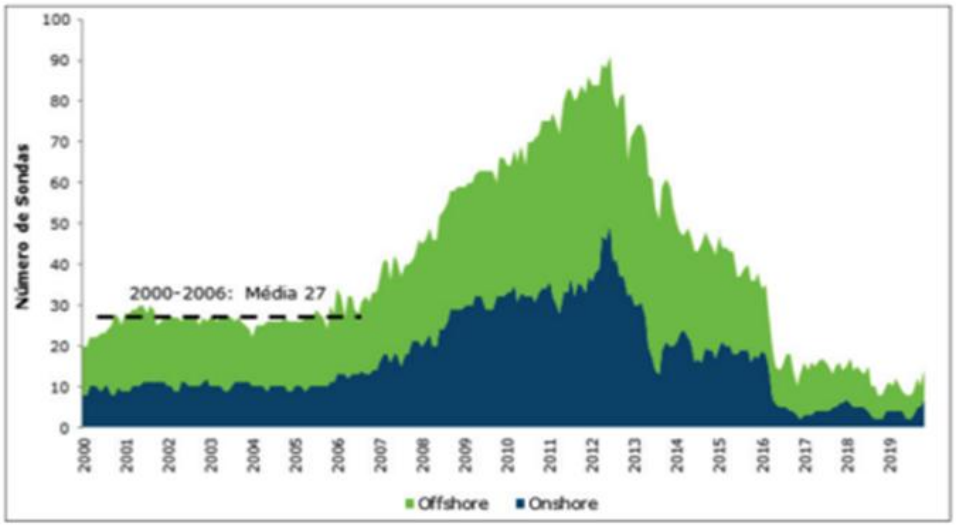
Gráfico 2 - Evolução do Emprego Formal na Indústria naval do Brasil 2012 a 2018



Fonte: Columbini (2020, p. 136)

A indústria de máquinas também foi afetada. De acordo com o RAIS do Ministério da Economia o número de empregos formais na produção de máquinas e equipamentos para a produção e extração de petróleo teve uma redução de 34% de 2015 para 2018. Ainda de acordo com Colombini (2020), o setor de sondas de operação ganha destaque pois representa uma área importante na indústria de petróleo, pois potencializa a expansão e otimização das áreas de exploração, quanto por sintetizar os principais avanços tecnológicos do setor. Ainda de acordo com fontes fornecidas por Colombini (2020), as atividades de perfuração no Brasil aumentaram no ano de 2006, apresentando queda no ano de 2014 e segundo o autor, o setor sofreu uma reversão completa a partir de 2016, ano do golpe parlamentar, deixando a indústria em um patamar inferior ao dos anos 2000. Entre os anos 2017 e 2019, o Brasil tem uma média de 13 sondas em operação, "[...] para critério de comparação, nos países da América Latina como um todo em 2018 tiveram 190 sondas em operação enquanto nos EUA em média 1032, segundo dados do IBP (2019)" (Colombini, 2020, p. 136). O baixo número de sondas no Brasil merece destaque justamente no período de exploração dos campos de petróleo das camadas do pré-sal.

Gráfico 3 - Evolução do número de sondas para exploração de petróleo (2000 – 2019)



Fonte: Baker Hughes (2019, p. 137)

Diante dos dados do Gráfico 2 fica claro que o Brasil passou por uma reversão no setor de petróleo e gás após praticamente uma década de construção da indústria nacional no setor. Esse movimento corresponde ao acirramento geopolítico que o setor passou a partir de 2014 e contribuiu para a entrada das para-petroleiras internacionais no controle do pré-sal brasileiro (Colombini, 2020). Embora as rodadas de leilão do pré-sal, que evidenciaram a pressão das

para-petroleiras na disputa geopolítica do petróleo no Brasil, fosse evidente a intenção de destruir a indústria nacional e dos investimentos em ciência e tecnologia. Com isso, as gigantes para-petroleiras passam a ter o controle da cadeia produtiva do petróleo, a exemplo da Halliburton e Baker Hughes, deixando o Brasil refém dos interesses externos e reinserindo o país como comprador de tecnologia e mero exportador de matéria prima.

4.4 As para-petroleiras no Brasil

Como ficou claro no presente capítulo, o neodesenvolvimentismo do período Lula-Dilma se baseou em torno do petróleo e do setor energético, tendo na Petrobras o seu símbolo que reposicionaria o Brasil como potência energética e provavelmente liderando a transição de combustíveis fósseis para os menos poluentes. Entretanto, o controle energético e as relações de capital são e devem ser vistas como relações de disputas tecnológicas e políticas, além de envolverem a questão de segurança nacional (consta um incidente na Petrobrás envolvendo o desaparecimento de computadores com informações sobre a empresa).

Em suma, as para-petroleiras constituem verdadeiros monopólios no que se refere a máquinas e serviços além do operacional sendo verdadeiras prestadoras de serviços essenciais para empresas de petróleo e para a exploração do mesmo através da avançada tecnologia de perfuração e das várias patentes existentes para os equipamentos extremamente específicos. As empresas norte-americanas para-petroleiras conseguiram dominar o Oriente Médio e o mundo (Klare, 2005). De acordo com Colombini (2020), todas as petroleiras em qualquer país produtor, seja uma empresa estatal ou uma nova empresa formada por consórcios financeiros, precisa contratar as empresas fornecedoras das máquinas e equipamentos, tanto para prospectar os campos com suas sondas, quanto para realizar a extração de sua plataforma e equipamentos tecnológicos específicos. Assim, mesmo que as petroleiras sejam do Estado produtor, a exemplo da Petrobrás, as para-petroleiras detém contratos bilionários e são detentoras da cadeia produtiva. Isso não diminui a importância das petroleiras na geopolítica do petróleo, porém ressalta a importância das para-petroleiras nesse contexto.

4.5 A diferença entre Regime de Partilha e Regime de concessão

Devido à descoberta do Pré-Sal em 2005, o modelo de exploração escolhido foi o regime de partilha. Nesse modelo, o Estado é o dono do petróleo produzido, no modelo de concessão,

o concessionário é o dono do petróleo que extrai por cerca de vinte a trinta anos ou enquanto durar a concessão. Pelo contrato de do regime de partilha, estabelecido em 2009 pelo governo Lula (2003-2010), o Estado ficaria com a propriedade do petróleo cabendo à empresa contratada uma cota-parte do valor da quantidade de óleo extraída. No regime de concessão em termos contratuais a propriedade do petróleo extraído é exclusiva do concessionário (por 20 a 30 anos), como compensação a concessionária paga apenas os impostos e taxas pela concessão da lavra e volume produzido.

4.5.1 O contrato de concessão no Brasil

O regime de concessão teve seu estabelecimento sob a lei número 9.478/97 no Brasil e ficou conhecida como a "Lei do Petróleo". A lei estabelece um marco institucional que regula a indústria brasileira de petróleo, construindo as bases para regimes contratuais da atividade no país, em especial o regime de concessão. De acordo com a legislação do Brasil, o processo de outorga de direitos de exploração é realizado através de exploração, desenvolvimento e produção de hidrocarbonetos nos campos ofertados. De acordo com dados fornecidos pelo IBP (2016), as rodadas de licitação utilizam critérios de seleção à medida que as diretrizes de política foram sendo desenvolvidas. Na prática, no momento do leilão, as empresas ou consórcios interessados devem apresentar lances específicos às áreas de seu interesse. Esses lances devem conter decisões de investimento que sigam os critérios estabelecidos em leilão que incluem pagamento de bônus de assinatura, Programa Exploratório Mínimo e compromissos de conteúdo local.

De acordo com esses critérios, é definido o consórcio vencedor, que terá o direito de explorar economicamente o bloco leiloado assumindo os riscos exploratórios e pagamento dos tributos devidos ao longo da vida do projeto. Nesse regime, a participação governamental se dá através de bônus de assinatura oferecido no processo licitatório, arrecadação dos tributos diretos (IRPJ, CSLL, PIS e COFINS) e indiretos (CIDE, ICMS, ISS, IPI, II e IOF) sobre a atividade, além de royalties, participações especiais (no caso de campos de grande produtividade) e pagamento pela retenção de áreas em seu domínio. Ainda de acordo com o contrato de concessão, os royalties representam para o governo um instrumento de renda e no caso brasileiro, a lei número 9.478/97 estabeleceu um sistema de cálculo dos royalties progressivo. De acordo com essa lei as empresas concessionárias estão obrigadas a pagar uma alíquota básica de royalties que pode variar de 5% a 10% de acordo com a cotação do preço de referência.

Ainda de acordo com a IBP (2016) a participação especial constitui uma compensação financeira adicional aos royalties incidente sobre a receita líquida dos campos com grandes volumes de produção e alta rentabilidade, sendo recolhidos trimestralmente. A modalidade de participação especial se baseia em uma alíquota progressiva que incide sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, ou seja, da receita após deduções previstas no inciso 1º do artigo 50 da Lei nº 9.478/97. A participação especial é calculada a partir dos seguintes critérios: a localização da lavra[27], o número de anos de produção e o volume da produção trimestral fiscalizada. O bônus de assinatura constitui o pagamento realizado pela empresa ou consórcio vencedor do leilão no momento da assinatura do contrato, como modo de compensação financeira. Assim, o montante mínimo do bônus de assinatura é definido pela ANP no edital de licitação levando em consideração as especificidades de cada bloco. Esse bônus de assinatura possui uma natureza econômica particular dado que ele antecipa o pagamento de renda petrolífera à União independente do sucesso exploratório do projeto. Assim, esse bônus possui uma natureza econômica particular dado que ele antecipa o pagamento de renda petrolífera à União independente do sucesso exploratório do projeto. Nesse sentido, o bônus representa uma importante parcela de risco para a empresa concessionária que ainda vai começar as atividades de exploração. A lei do petróleo também contempla o pagamento de impostos pela ocupação da área e o pagamento de compensação ao proprietário de terra.

4.5.2 O Contrato de Partilha da Produção no Brasil

Em 2010, por meio da Lei 12.351 de 22 de dezembro de 2010, foi instituído o contrato de Partilha de Produção no Brasil, constituindo um marco na regulação do Pré-Sal e áreas consideradas estratégicas (que possuem baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de hidrocarbonetos). Dessa forma, o regime de partilha passou a conviver com o regime da instituição da lei e às áreas que não abrangem recursos do Pré-Sal. O contrato de concessão se mantém como o contrato padrão para a maioria dos contratos já firmados, sendo o da partilha uma exceção. À medida em que novas áreas do Pré-Sal venham a ser licitadas, em virtude do grande potencial petrolífero da província, o contrato de partilha aumenta sua

[27] De acordo com o IBP (2016) as áreas de concessão localizadas em terra, lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres; lavras na plataforma continental com profundidade batimétrica de até 400 metros; e lavra em plataforma continental com profundidade batimétrica de acima de 400 metros.

relevância na indústria. O regime de partilha resultou na criação da Pré-Sal Petróleo S.A (PPSA), sendo uma empresa de propriedade do Estado, que representa exclusivamente os interesses da União no bojo dos empreendimentos executados sob o regime de partilha. Nesse modelo, o controle se dá não apenas pelo exercício das atividades de fiscalização da ANP, mas, principalmente, pela participação e pelo poder de veto da PPSA no comitê operacional de projetos.

Com a criação da PPSA, o objetivo da empresa era aumentar o controle e diminuir a assimetria de informações entre União e as empresas participantes do consórcio, por meio da atuação e acompanhamento direto de todas as atividades na área de E & P, em especial, o custo de produção do óleo. Em outras palavras, seu objetivo consiste em participar da gestão dos contratos de partilha, garantir o cumprimento da exigência de conteúdo local e assegurar que a operação do bloco seja efetuada de maneira eficiente e com os menores custos. Nesse caso, ela não será a operadora, mas fará parte do comitê operacional do consórcio, detendo poder de veto e voto de qualidade nas decisões.

Como citado, a Lei 12.351/2010 estabeleceu que ficaria obrigatório que os campos que operassem sob o regime de partilha pela Petrobras tivessem pelo menos 30% de participação acionária. Entretanto, em 2016 foi aprovada legislação que revogou a obrigatoriedade de a Petrobras ser o operador exclusivo de blocos no polígono do Pré-Sal, preservando, o seu direito de preferência pela operação dos ativos licitados. Assim, para as áreas localizadas no polígono do Pré-Sal e outras consideradas estratégicas, o CNPE decide se realizará licitações (rodadas de partilha) ou se a Petrobras será contratada diretamente, visando à preservação do interesse nacional e ao atendimento dos demais objetivos da política energética. Nesses casos, são celebrados contratos de regime de partilha. Caso decida realizar licitações, o CNPE oferece primeiramente à Petrobrás a preferência de ser operadora dos blocos a serem contratados. Quando a Petrobrás manifesta interesse em atuar na condição de operadora, ela deve informar em quais áreas deseja exercer esse direito, indicando sua participação no consórcio, que não poderá ser inferior a 30%, (ANP, 2020).

Os blocos e os parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção são definidos em resolução do CNPE e as licitações, promovidas pela ANP. Cabe ao ministério de Minas e Energia (MME) estabelecer as diretrizes a serem observadas pela ANP para a promoção de licitação e para a elaboração das minutas dos editais e dos contratos, posteriormente aprovados por aquele órgão. Como já citado, as licitações de partilha promovidas pela ANP, a empresa vencedora será aquela que oferecer ao Estado brasileiro a maior parcela de petróleo e gás natural (ou seja, a maior parcela do excedente em óleo). Os

consórcios que exploram o Pré-Sal são compostos pela Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA), representando a União, e pelas empresas vencedoras da licitação. Na partilha, os contratos são assinados em nome da União, pelo MME. De acordo com a Agência Nacional de Petróleo (2024), a 1º Rodada de Partilha da Produção no Pré-Sal foi realizada em 2013 e ofertou a área de Libra, arrematada pelo consórcio composto por Petrobras, Shell, Total, CNPC e CNOOC. Até então, sob o regime de partilha de produção, foram realizadas seis rodadas de licitações e uma rodada de licitações do volume excedente do contrato da cessão onerosa na área do Pré-sal.

4.6 Operação Lava Jato: Ligações externas e o Projeto Pontes

A Operação Lava Jato mirou em cheio na indústria de construção pesada e petroleira, gerando estragos econômicos e políticos até meados de 2020, quando a Operação foi finalizada. Iniciada em 2014, a Lava Jato consistia em uma série de investigações e operações judiciais com parcerias que envolveram o Ministério Público Federal, a justiça e a Polícia Federal e inicialmente investigaram um sistema de fraudes em licitações, pagamentos de propinas e financiamento de campanhas eleitorais por parte das empreiteiras brasileiras envolvidas com a Petrobras e outras agências estatais. Além das principais empreiteiras, em especial as que possuíam amplos contratos internacionais, a operação também envolveu os principais partidos políticos do país (PT, PP, PSDB, PMDB etc.) e suas lideranças políticas. As investigações apontavam para o envolvimento de diretores de empresas estatais, que chegaram a beneficiar algumas empreiteiras nas políticas desenvolvidas pelas autarquias e que retornavam como pagamento de propinas e financiamentos de campanha (Campos, 2019).

Não é a primeira vez que governos desenvolvimentistas ou progressistas passam a sofrer pressões internas e externas envolvendo corrupção, partidos e figuras políticas e empresas estatais. Escândalos de corrupção, pode-se dizer, ocorreram em praticamente todos os governos, entretanto, a Operação Lava Jato foi a de maior impacto. Ainda sobre a “questão da corrupção”, Boito Júnior (2017) destaca que a bandeira anticorrupção reforça junto ao público a divisão ideológica entre público e privado, que sendo histórica e típica do Estado Capitalista, escondendo o perfil de classe do Estado na sociedade burguesa. Desde que o Partido dos Trabalhadores assumiu o poder casos de corrupção envolvendo o partido vieram à tona sendo o do Mensalão e a Lava Jato os mais notórios.

O escândalo do Mensalão tem início em 2005[28] e seus desdobramentos se estenderam até 2012[29]. Quando José Dirceu, José Genoino e Delúbio Soares foram condenados por corrupção ativa e formação de quadrilha, esses casos de corrupção serviram para desgastar a imagem do partido perante a opinião pública e mesmo assim não foram suficientes para reverter os resultados das eleições a favor do PT de 2002 à 2014. No caso das empreiteiras, a corrupção envolvendo as empreiteiras e suas relações com agências do aparelho de Estado e com denúncias de práticas ilegais e pagamento de propina, ao contrário, trata- se de um episódio de corrupção visando continuar na mídia desde a redemocratização. Casos como escândalo dos anões do orçamento, operação Castelo de Areia, entre outros. De acordo com Wainer (1987) as práticas cartelistas, de pagamento de propina, financiamento eleitoral com retorno e as medidas ilegais perpetradas por esses empresários são bastante conhecidas e que de acordo com Campos (2019) e Wainer (1987) indicam mecanismos similares verificados na Operação Lava Jato.

No caso da Operação Lava Jato, não há nenhuma novidade sobre a instrumentalização do combate à corrupção, mas chama a atenção a sua ligação com a mídia. Em primeiro lugar, a operação foi claramente usada com finalidade política e suas consequências foram além dos resultados eleitorais, como já citado, contribuiu para o agravamento da crise política e econômica e expôs a fragilidade institucional do Brasil no que se refere à proteção da legislação brasileira ter-se submetido ao árbitro exterior. Em segundo lugar, os métodos da Lava Jato são bastante polêmicos além da operação em si; a força tarefa que se originou em Curitiba e se ramificou por diversos estados em repartições da justiça federal e Ministério Público teve elementos de arbitrariedades e seletividade resultando em prática de Estado de exceção. De acordo com Couto (2018), as críticas em torno da Operação Lava Jato giram em torno de escutas ilegais e sua divulgação para a imprensa; o mecanismo da "delação premiada" e o uso deliberado desse mecanismo para obter depoimentos que iam aos interesses dos condutores da operação caracterizando um regime de exceção; a operação teve viés politicamente seletivo e que foi endereçada preferencialmente junto a certas siglas partidárias e agentes políticos relacionados principalmente à base dos governos Lula e Dilma. Em 2019 ficou confirmado, através de vazamentos obtidos pelo jornal *The Intercept Brasil* que a Operação Lava Jato agiu

[28] Em 2005, o esquema de compra de votos comandado pelo governo do PT foi revelado e colocou Lula contra a parede. Deputados eram pagos com dinheiro público, desviado com a ajuda do ex-tesoureiro do PT Delúbio Soares e do operador Marcos Valério. O esquema, revelado por Roberto Jefferson, era chefiado, segundo ministros do STF, por José Dirceu.

[29] Em outubro de 2012, 8 anos após a explosão do escândalo do mensalão, José Dirceu, José Genoino e Delúbio Soares foram condenados por corrupção ativa e formação de quadrilha. Em agosto de 2014, Genoino pediu progressão de regime e passou a cumprir a pena em casa, assim como Delúbio e Dirceu.

de forma orquestrada e que a princípio visava tirar o Partido dos Trabalhadores do poder, o que corrobora com as críticas citadas por Couto (2018).

3.6.1 Operação Lava Jato: Projeto Pontes

Outro fato é sobre a relação da Operação Lava Jato com o Departamento de Estado dos Estados Unidos, nesse caso trata-se do projeto "Pontes" que foi exposto pelo site Wikileaks[30]. Esse projeto foi promovido pela embaixada dos EUA e incluiu a realização de um seminário de cooperação, realizado em outubro de 2009, com a presença de membros da Polícia Federal, Judiciário, Ministério Público e autoridades estadunidenses, no Rio de Janeiro. Tal projeto buscou consolidar um treinamento bilateral de aplicações e das leis e habilidades práticas de contraterrorismo. Ainda de acordo com documento fornecido pelo Wikileaks, o conteúdo do seminário incluiu investigações e punição nos casos de lavagem de dinheiro, incluindo a cooperação formal e informal entre os países, confisco de bens, métodos para extrair provas, negociação de delações, uso de exame como ferramenta, e sugestões de como lidar com Organizações Não Governamentais (ONGs) suspeitas de serem usadas para financiamento ilícito, além de um treinamento adicional que consistia em coleta de evidências, interrogatórios, habilidades usadas em tribunais.

O documento revelado pelo Wikileaks recomenda que sejam ministrados cursos mais aprofundados nos seguintes locais: Curitiba, São Paulo e Campo Grande, fato curioso pois um dos espectadores era o ex-juiz Sérgio Moro e que dado aos métodos citados na palestra se coadunam com os procedimentos utilizados pela "República de Curitiba". Outro trecho curioso do documento cita: "O juiz brasileiro de lavagem de dinheiro" Sérgio Moro discutiu as 15 questões mais comuns que ele vê em casos de lavagem de dinheiro nos tribunais brasileiros. Os apresentadores dos EUA discutiram vários aspectos relativos à investigação e ao julgamento de casos de financiamento ilícito e de lavagem de dinheiro, incluindo cooperação internacional formal e informal, perda de bens, métodos de prova, esquemas piramidais, negociação de argumentos, uso de exame direto como ferramenta e sugestões sobre como lidar com organizações não governamentais (ONGs) suspeitas de serem usadas para financiamento ilícito. Além disso, foi apresentada uma prova falsa e um exame direto. No final de cada dia, uma hora

[30] É uma organização transnacional, desde 2006, sem fins lucrativos, que publica, em sua página, postagens de forma anônimas, documentos, fotos e informações confidenciais, vazadas de governos ou empresas, sobre assuntos sensíveis; o site é especialista em vazar documentos internos do governo dos Estados Unidos. Seu principal editor e porta-voz é o australiano Julian Assange.

foi reservada para todos os apresentadores para responder a quaisquer perguntas adicionais e permitir que os participantes criem tópicos adicionais". O evento contou com a participação de mais de 30 promotores estaduais, juízes e policiais, além de representantes do México, Costa Rica, Panamá, Argentina, Uruguai e Paraguai.

A encarregada de negócios dos Estados Unidos, Lisa Kubiske foi uma das organizadoras do "Projeto Pontes" em 2009 e de acordo com a mesma a operação foi "[...] um novo conceito de treinamento introduzido pela embaixada em fevereiro de 2009 para consolidar treinamentos bilaterais de aplicação da lei", ainda de acordo com informações do Wikileaks (2010) a conferência seria "uma oportunidade de parcerias para a aplicação da lei no Brasil" e segundo Kubiske (2009) a embaixada estaria agarrando a oportunidade de fazer parcerias com diversas entidades brasileiras de aplicação da lei para o combate às crescentes ameaças "transnacionais que surgem no Brasil". Sendo assim, o Projeto Pontes foi programado pela Consultoria Jurídica Regional da embaixada e financiado pela sua Seção de Assuntos sobre Narcóticos, as "pedras angulares" da "importante parceria emergente de aplicação da lei" (Kubiske, 2009).

O financiamento para o "Projeto Pontes" veio do escritório de Contra-Terrorismo do Departamento de Estado dos Estados Unidos. Em dezembro de 2008, Condoleezza Rice, em seu último mês como secretária de Estado, enviava para mais de 50 embaixadas ao redor do globo telegrama oferecendo ajuda financeira via S/CT para a realização de atividades regionais de combate ao terrorismo, em 31 de dezembro Kubiske solicitou U$ 200 – 300 mil para a realização da conferência (Kanaan, 2018).

O documento do Wikileaks fala em evitar o termo terrorismo, assim a fala de abertura da conferência foi feita por Shari Villarosa, Vice-Coordenadora do Bureau de Contra-Terrorismo, que focou na relação entre finanças ilícitas e terrorismo. Taticamente, realizar no Brasil uma formação focada no combate ao terrorismo, girando Villarosa para a tarefa de abrir a conferência, era uma manobra arriscada: "[...] na maior parte do planejamento da embaixada com as contrapartes brasileiras" (Kubiske, 2009). De acordo com Kubiske (2009), os juízes, promotores e policiais consideraram o tópico de terrorismo "extremamente interessante e importante". "Desafiar tais afirmações" era a reação "usual (...) quando lidamos com o Ministério de Relações Exteriores ou Membros do Executivo no Brasil". Os juízes, promotores e policiais federais, termina Kubiske, "estavam menos preocupados com o campo minado político em torno do termo".

Em comunicado entre Lisa Kubiske e Hillary Clinton, a então encarregada de negócios estrangeiros comentou que havia uma consequente necessidade contínua em fornecer treinamento aos juízes, promotores e órgãos de segurança pública federais e estaduais

brasileiros em relação ao “financiamento ilícito de conduta criminosa”, e que o treinamento deveria ser de longo prazo e coincidir com a formação de forças tarefas de treinamento, o que permitiria o acesso a especialistas dos Estados Unidos para orientar e apoiar de forma contínua. Como citado, os “dois grandes centros urbanos com apoio judicial para casos de financiamento ilícito” seriam São Paulo, Campo Grande ou Curitiba.

Em 2013, foi revelado que a Agência de Segurança Nacional (NSA) espionou celulares e dispositivos de comunicação da presidenta Dilma Rousseff, de ministros e de 29 assessores do alto escalão do governo brasileiro, além do telefone via satélite Inmarsat do avião presidencial, quatro números do gabinete de Dilma no Planalto. Entre as autoridades espionadas, estão Antonio Palocci, ex-chefe da Casa Civil; o ex-chanceler Luiz Alberto Figueiredo Machado; o atual ministro do Planejamento, Nelson Henrique Barbosa Filho; e Luiz Awazu Pereira da Silva, diretor de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos do Banco Central; além de embaixadores. Os nomes aparecem acompanhados dos códigos S2C42 — unidade da NSA que se foca na coleta de inteligência de lideranças políticas brasileiras — e S2C51, em alusão à filial política e financeira internacional da agência (Craveiro, 2015). Essas informações foram reveladas por um ex-funcionário terceirizado da NSA, Edward Snowden, que revelou a dimensão do sistema de espionagem dos Estados Unidos. Tal serviço era capaz de coletar dados de pessoas de todo o mundo: desde cidadãos norte-americanos até líderes mundiais como foi o caso de Dilma Rousseff e Angela Merkel.

Os dados acessados por Snowden mostraram que os Estados Unidos conseguiam, por exemplo, além de acessar celulares de líderes globais, coletar dados graças a um programa chamado Prism, de grandes empresas de tecnologia, como Google e Facebook, independentemente do consentimento dos usuários (Carta capital, 2023). Em março de 2014, após nove meses do vazamento dos programas de espionagem da Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA) com alvo na Petrobras – a Polícia Federal, com autorização do então juiz federal de Curitiba Sérgio Moro, começa a “Operação Lava-Jato” prendendo um dos diretores da Petrobrás, o primeiro passo da operação que reduziu o valor da empresa na bolsa de valores de R$ 310 bilhões em setembro de 2014 a 226 bilhões em janeiro de 2018 (Kanaan, 2018), e levou a firma a cortar pela metade seu quadro de funcionários demitindo mais de 197 mil trabalhadores de 2014 a 2017 (Kanaan, 2018).

Diante do que foi exposto, fica claro que o Brasil foi espionado não por abrigar uma célula terrorista, mas de forma a prejudicar a economia e consequentemente a política do país.

Como já citado, a Lava Jato ajudou a desestruturar a Petrobras e desestabilizar de vez o governo Dilma. No ano do seu segundo mandato, em 2015, a presidente praticamente não

conseguiu governar enquanto a Lava Jato avançava em sucessivas fases e etapas. Assim, a linguagem usada por Shari Villarosa em seu painel "*global war on corruption*", no seminário promovido pelo projeto Pontes em 2009, usou a mesma tática ao acusar a corrupção financiadora do terrorismo no Brasil, e com isso, o combate à corrupção virou um pretexto para a desestabilização de um governo e provocar uma recessão econômica que entre outros fatores custaram um mandato presidencial em 2016.

Como já foi mostrado ao longo do trabalho, o declínio do neodesenvolvimentismo do Brasil no governo Dilma Rousseff foi graças a fatores internos que corroboraram para uma política externa declinante apesar de, inicialmente, o governo ter bons índices econômicos e de popularidade. Fatores como "reestruturação doméstica" forçam líderes a demandarem mais atenção a fatores domésticos do que a manutenção de uma política externa ativa como a que se esperava que fosse a de Rousseff. Além da manutenção do modelo neodesenvolvimentista, seja por ampliação das políticas sociais de impacto ou pela continuidade do PAC, vide a aproximação da Copa do Mundo de 2014, o seu governo não contava com mobilizações como a jornadas de junho de 2013, que mancharam a imagem do governo Rousseff como da própria mandatária, assim como a do partido, numa leitura equivocada das funções dos governos municipais, estaduais e do governo federal – nesse ponto a própria mídia não soube lidar de forma pedagógica em explicar as diferenças de cada esfera, por exemplo deixando muita desinformação quanto a isso. Em 2014, ano de Copa do Mundo e de eleições, a Operação Lava Jato tomou conta de praticamente todo o noticiário, o que fez com que a percepção da população sobre o governo Rousseff ficasse cada vez pior e passasse a associá-lo à corrupção.

Por fim, consta que ao Atlantic Concil, o think tank Americas Society and Council of the Americas (AS/COA) – que têm como um dos diretores o ex-embaixador no Brasil (2006-2009) Clifford Sobel - chegou a elogiar a Operação Lava-Jato e defendeu que o impeachment era bom para o Brasil (Kanaan, 2018).

Ainda de acordo com Kanaan (2018), enquanto o "laboratório de ideias" da AS/COA apoiava o golpe, as "unidades de ação" do imperialismo estadunidense o operacionalizam. A Atlas Network, financiada pela USAID e por empresas norte-americanas, apoiava – financeiramente e com treinamentos – movimentos políticos da direita brasileira, como o Movimento Brasil Livre (MBL) e o Estudantes Pela Liberdade (EPL), que atuaram na organização das manifestações verde amareladas pelo impeachment de Dilma (Fang, 2017).

A questão da espionagem tem antecedentes em um histórico de intervenção e contenção de mais um hegemônico na América Latina. Não a toa os Estados Unidos mantêm um histórico de intervenções na América Latina. Conforme Pecequilo (2003; 2012; 2013), o começo da

política externa americana (1776 - 1898), que vai desde a independência dos Estados Unidos até a atuação externa no conflito hispânico-americano pela descolonização de Cuba e Porto Rico; a ampliação da política externa (1898-1945), meio século incluindo as duas Guerras Mundiais passando pela hegemonia dos Estados Unidos (1945-1989), conformação do sistema internacional sob seus preceitos pós-Segunda Guerra Mundial e contenção do comunismo soviético na Guerra Fria; e a política internacional contemporânea de contexto Pós-Guerra Fria (Rodrigues, 2020).

A política intervencionista de maior destaque dos Estados Unidos na região foi a Doutrina Monroe (1923) que consistia em os Estados Unidos exercerem sua política externa como forma de deter as intervenções europeias na América Latina. O estilo dessa diplomacia americana ficou conhecido como "Big Stick" As intenções dessa diplomacia eram proteger os interesses econômicos dos Estados Unidos na América Latina. A ideologia do *Big Stick* incorreu a expansão da Marinha dos Estados Unidos e consequentemente um maior envolvimento dos Estados Unidos em questões internacionais. Tudo isso conduziu à "diplomacia do dólar", que se seguiu à administração Roosevelt e que pode ser encarada como uma versão tardia da "diplomacia das canhoneiras".

Em paralelo a Doutrina Monroe, no início do século XXI, o mundo assistiu à Doutrina Bush logo após os atentados às torres gêmeas do Empresarial World Trade Center em Nova York, em 11 de setembro de 2001. Sendo assim, a região da américa latina sempre foi tratada como o espaço geoestratégico dos Estados Unidos ou sua zona de influência direta. Após os ataques de 11 de setembro de 2001 houve um vácuo de poder quando os esforços militares e econômicos dos Estados Unidos se deslocaram da região e se concentraram no Oriente Médio e no combate à Guerra ao Terror (Rodrigues, 2020). Esse choque externo (terrorismo) na política estadunidense gerou um rearranjo na relação entre as Forças Políticas Externas e as Forças Políticas Internas na América Latina[31].

Essa nova agenda imposta pelos Estados Unidos após os atentados de 11 de setembro resulta em uma nova formulação de política externa e interna naquele país com um maior foco em segurança. Essa nova política do governo Bush (2001 - 2009) inaugura o século XXI: o

[31] "As Forças Políticas Externas são forças exógenas que buscam estabelecer e exercer o poder, controle e intervenção através de forças centrífugas, impedindo os agentes de se afastarem da órbita gravitacional do seu centro de irradiação. Diferentemente das Forças Políticas Internas, as Forças Políticas Externas necessitam de um agente externo a ele para exercer o poder, atuando de fora para dentro do sistema, ou seja, é um tipo de força exercida sobre esse sistema. Rotineiramente, as FPE formam compromissos com determinadas FPI, que passam a tomar decisões estabelecidas e referenciadas às primeiras; i.e., as Forças Políticas Externas visam sempre influenciar as Forças Políticas Internas que melhor reproduzem seu sistema interno de acumulação de poder e riqueza." (Rodrigues, 2020).

Patriot Act e o Project for the New American Century: O Patriot Act consistiu numa sistematização de regras voltadas para o combate ao terrorismo. Desse modo, esta lei permitia, além da espionagem dos próprios cidadãos americanos sob a prerrogativa de Guerra ao Terror, a prisão de suspeitos de ataques terroristas sem direito a advogados, a autorização de práticas de interrogatório mais assertivas (tortura) e a qualificação dos prisioneiros como combatentes inimigos com a afiliação de grupos terroristas, sem pátria. Amparados pelo Departamento de Segurança Doméstica (Homeland Security) e o USNORTHCOM (Comando do Norte), "[...] estas posturas resultaram nos escândalos de maus tratos de prisioneiros na base norte-americana de Guantánamo em Cuba, nas instalações de Abu Graib no Iraque e em instalações secretas da CIA em outros países." (Pecequilo, 2012 *apud* Rodrigues, 2020, p. 140).

O patriotic act consistia em um monitoramento eletrônico de cidadãos pela National Security Agency (NSA) ao definir o crime de "domestic terrorism" de forma ampla que permitia o uso contra qualquer ato de desobediência civil. Na esfera internacional a gestão Bush buscou consolidar a hegemonia norte americana no sistema internacional como única superpotência e para isso fortaleceu a retórica do unilateralismo o que conforme Rodrigues (2020) devido os ataques de 11 de setembro, buscou -se maior assertividade no plano militar internacional visando combater o terrorismo.

Devido o deslocamento de forças e recursos para a região do Oriente Médio em decorrencia dos atentados de 11 de setembro de 2001, a região da América Latina passa por um vácuo que outrora era ocupado pela hegemonia estadunindense. Em suma, em decorrência da nova estratégia e política externa norte-americana se voltarem para questões de segurança e combate ao terrorismo, a importancia da América Latina para os Estados Unidos diminuem consideravelmente. Conforme Rodrigues (2020, p. 141), "A ausência de políticas positivas à região, a dificuldade de realizar parcerias bilaterais, e o esvaziamento da presença no hemisfério são fatores que possibilitaram a ascensão de distintos atores na região durante esse período, tanto internos quanto externos". É nesse contexto que o Brasil e países da região buscam por uma maior autonomia internacional, assim diminuindo as assimetrias que outrora possuía com o hegemônico tanto em nível hemisférico quanto em nível global. De acordo com Rodrigues (2020, p. 142): "[...] quanto maior for a margem de autonomia desses e outros Estados, mais elevadas as chances de choque de interesses com a hegemonia". Apesar da crise econômica de 2008 países como Brasil e China passaram a ter maior peso economicamente além de uma maior influência regional e global. Dessa forma, a administração Obama não apenas deu continuidade às políticas lançadas por Bush no campo geopolítico, como inseriu componentes geoeconômicos na agenda de contenção de Brasil e China. (Rodrigues, 2020; Pecequilo, 2013).

A inserção internacional autônoma dos países do Sul global além de, lograr êxito para esses países tanto em suas políticas domésticas quanto nos índices econômicos e comerciais internacionais acabam por distanciá-los das crises cíclicas dos países hegemônicos. Devido a esse movimento de países como China e Brasil de projetar poder começa a chocar - se com a hegemonia norte-americana na economia e na dimensão político estratégica (Rodrigues, 2020; Pecequilo, 2013).

Em suma, os Estados Unidos atuam a fim de impedir o surgimento de uma possível potência na região ou que alguma outra potência exerça influência visando prevenir que qualquer poder hostil domine ou exerça influência na região. Essa atuação dos Estados Unidos na América Latina busca manter seus interesses. conforme Rodrigues (2020):

> mantêm mecanismos para dissuadir os competidores potenciais de aspirar a um papel regional ou global, intervindo político, militar e economicamente. Especificamente para a América do Sul, os objetivos da estratégia hemisférica dos EUA buscam manter sua supremacia e presença militar, reduzindo as forças militares dos países da região; difundir a agenda de liberalização econômica ampla, através de acordos bilaterais ou regionais; dominar os recursos e mercados do hemisfério; contrapor a expansão chinesa e a ascensão do Brasil na região, minando seus projetos regionais (MERCOSUL, UNASUL e BRICS). No caso específico da América do Sul, consiste em brecar o protagonismo regional e internacional do Brasil, através da inviabilização dos projetos de integração regional, destruição de complexos econômicos por vias diretas e indiretas (como as empreiteiras brasileiras e empresas relacionadas ao pré-sal), e submissão da política externa brasileira aos interesses imediatos dos Estados Unidos. Outros casos podem ser citados no sistema internacional, como o Irã no Oriente Médio, com o ataque que resultou na morte de um dos homens mais poderosos do país, o general Qassem Soleimani, além da inviabilização do sistema financeiro iraniano através de sanções econômicas; e da Rússia na Eurásia, principalmente pela aversão de uma possível aliança sino-russa. (Rodrigues, 2020, p. 143)

A emergência dos países do Sul- global chamaram a atenção dos Estados Unidos e dessa forma a região do Atlântico Sul voltou a ser definida como estratégica para seus interesses no campo da segurança e nisso observam - se três ações direcionadas para a região, conforme Pecequilo (2013): a reativação da Quarta Frota, o aumento dos investimentos no Comando Militar do Sul (USSOUTHCOM) e a criação do Comando Militar da África (USAFRICOM). Em decorrência da crescente presença brasileira, chinesa e indiana neste espaço, destaca -se sua relevância como zona de passagem e de produção de recursos energéticos (pré-sal, acesso ao petróleo e gás) e de commodities (Pecequilo, 2013).

A projeção de poder dos Estados Unidos abrange o poder militar e econômico, assim as forças de política externa dos Estados Unidos referem-se de forma explícita no poder

econômico e implícita no poder militar. Entretanto, percebem-se sinais de esgotamento e perda do poder relativo dos Estados Unidos no sistema internacional (Rodrigues, 2020). Um desses sinais seria o elevado déficit fiscal em porcentagem do PIB e manter constante o déficit comercial em transações correntes, tais déficits-gêmeos dependem de inversões externas para seu financiamento (Costa, 2016 *apud* Rodrigues, 2020, p. 140). Uma vez que parte considerável dos títulos da dívida pública estadunidense - que ultrapassaram 100% do PIB em 2009 - foi adquirido por países emergentes como a China (Rodrigues, 2020). Em face ao declínio da hegemonia estadunidense a partir do século XXI, os Estados Unidos buscaram outros meios para manter seu poder relativo e propor sua agenda.

Pelos expostos ao longo do trabalho e ao que foi apresentado no presente capítulo, mostrou-se que a disputa para manter a hegemonia na região da América Latina e fazer frente aos seus principais rivais no cenário internacional, os Estados Unidos recorreram a guerras não convencionais. Nisso, o contexto de início da Operação Lava Jato faz parte das versões dessas guerras não convencionais que em outros lugares do mundo podem assumir outros nomes com o pretexto de combater a corrupção ou terrorismo. Por fim, conforme Rodrigues (2020): a realização de ações políticas veladas com a finalidade de desestabilizar Rogue States e Failed States passou a fazer parte do modus operandi estadunidense, a fim de instaurar seus princípios de economias abertas e democracias liberais, e, fundamentalmente, retomar a ordem unipolar. Esta nova modalidade de enfrentamento é denominada de Guerra Híbrida. (Rodrigues, 2020).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou o relativo declínio do neodesenvolvimentismo na política externa do Brasil entre 2011 e 2014. Inicialmente, verificou-se que o "relativo declínio" deu-se nas relações internacionais. Se a Política Externa do governo Lula da Silva (2003-2010) ficou conhecida como uma Política Externa "ativa e altiva", a política externa da sua sucessora Dilma Rousseff (2011-2014) não apresenta o mesmo vigor. Este estudo analisou as políticas externas de Lula da Silva e Dilma Rousseff.

O trabalho focou no modelo de desenvolvimentismo do Brasil entre 2003 e 2014 e desenvolveu duas hipóteses: uma relacionada às mudanças entre políticas externas de Lula e Dilma e a outra relacionada às causas dessa mudança na política interna e externa A primeira hipótese sugere que foi mantida uma continuidade da política externa brasileira, mas se tornou menos propositiva durante o governo Dilma, ou seja, a política externa "ativa e altiva" do governo Lula da Silva sofreu um "relativo declínio" por fatores internos e externos. A segunda hipótese sugere que as causas dessas mudanças foram mais por fatores domésticos e menos, devido a choques externos. Tendo como base o modelo de Hermann (1990) a reestruturação doméstica foi a causadora de uma política externa mais contenciosa e que infelizmente contribuiu para o relativo declínio do modelo neodesenvolvimentista.

O presente trabalho verificou que a gestão Rousseff (2011-2014) aplicou uma política fiscal inadequada em um momento que deveria ter sido continuada uma política fiscal mais expansionista, o que contribuiu para uma fraca atuação na política externa e fraco desempenho econômico. Somado a isso, têm-se as jornadas de junho de 2013 que culminaram em uma insatisfação popular por causa dos precários serviços públicos. Em 2014, ano de eleição, a Operação Lava Jato que embora encerrada em 2020, contribuiu para a destituição da ex-presidente Dilma em 2016.

Conceitualmente, ambas as gestões de Lula e de Dilma são as mesmas, entretanto a diferença esteve na forma como cada um coordenou as políticas internas e externas, em especial a econômica. Nesse sentido, a política externa do governo Dilma Rousseff (2011-2014) ficou marcada como uma política de contenção em uma tentativa de continuidade tanto da política econômica interna quanto externa.

Quanto ao "relativo declínio" da política externa brasileira na gestão Dilma Rousseff (2011 - 2014), o trabalho inicialmente trouxe os conceitos de autonomia de Puig (1980) e Jaguaribe (1979) e que estão presentes na análise de Vigevani e Cepaluni (2011) quando cunharam o termo "autonomia pela diversificação" ao sintetizar a política externa de Lula da

Silva (2003 - 2014) e que a gestão de Dilma Rousseff (2011 - 2014) tentou dar continuidade. O presente trabalho fez um comparativo sobre as duas gestões ao analisar as mudanças e continuidades, viagens internacionais, o quadro burocrático, os postos no exterior e as vagas no MRE em ambos os governos, os choques internos e externos. Entretanto, ao longo da pesquisa verificou-se que assuntos de política interna demandaram maior atenção na gestão Rousseff o que acabou por diminuir sua atuação nas relações internacionais.

Sobre as políticas externas de Lula e Dilma observa - se uma convergência entre as perspectivas internas do partido, a trajetória de Celso Amorim além das tradições do Itamaraty. Mesmo em governos antecessores, a mudança de política externa não foi acompanhada de mudanças bruscas ou de rompimento do regime demcrático. As mudanças de política externa acompanharam as necessidades de uma nova inserção internacional do Brasil e nisso produziram mudanças na política interna. Por isso a nova política interna ficou conhecida como neodesenvolvimentista nos governos Lula e Dilma.

O trabalho trouxe uma discussão sobre se o Brasil experienciou um período neodesenvolvimentista ou não. Para Paulani (2017) o país viveu momentos neodesenvolvimentistas no qual o Estado agiu como indutor da economia e verificou-se internamente políticas sociais de alto impacto. Conforme observou Boito Jr. o neodesenvolvimentismo do período Lula e Dilma foi um processo de desenvolvimento sem ruptura com a matriz neoliberal. Devido a uma maior pressão para políticas de investimento público, seja de infraestrutura seja de investimento social. Conforme foi apresentado no trabalho, o conceito de Estado Logístico havia sido ensaiado na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso e se traduziu numa maior participação da sociedade civil em especial nas relações internacionais, traduzido em investimentos brasileiros em mercados externos em especial por empresas brasileiras que ficaram conhecidas como campeãs nacionais. O trabalho conclui que houve declínio nas relações internacionais do Brasil não apenas por fatores externos mas por fatores de política econômica interna e daquilo que sustentou os governos petistas: a política conciliatória com diferentes setores da sociedade civil.

Esse declínio foi em decorrência do enfraquecimento do modelo neodesenvolvimentista (interno) caracterizado pelo pouco diálogo entre o Estado e os segmentos dinâmicos da sociedade, pela perda de confiança dos investidores, falta de estratégias internacionais além de uma crise da gestão pública. Esses fatores internos contribuíram para o declínio da presença internacional do Brasil e da influência econômica, política e geopolítica do Brasil no cenário internacional. Se outrora a política externa do Brasil era ativa e altiva, pode-se afirmar que os efeitos da crise de 2008, a crise do Euro além da crise na Ucrânia foram exemplos de choques

externos que praticamente fizeram com que o Brasil não tivesse nenhum protagonismo ou exercesse alguma influência. Conclui- se que o governo Rousseff foi menos ousado em comparação ao seu antecessor.

Em suma, o governo Rousseff teve um maior foco na política interna na tentativa de manter a política interna e externa da administração Lula, entretanto, ao contrário do antecessor, o governo de Dilma Rousseff não conseguiu ampliar a participação do Brasil em face do aumento da competitividade sistêmica. Por fim, faltou um investimento maior em tecnologia, uma política mais elaborada de comércio internacional a fim de aumentar as exportações, bem como o aumento das contas externas. O Brasil também fez a transição do multilateralismo para o bilateralismo no setor de comércio internacional.

Concluindo, os efeitos das crises internas afetaram a política externa no governo Dilma Rousseff a partir de 2013 a 2015. O trabalho em tela conclui que a condução de política externa foi fortemente afetada pela crise econômica-política doméstica, vinculada a uma conjuntura internacional instável que enfraqueceu a ação externa do país. Para analisar as mudanças na política externa, foram importantes para essa percepção, no governo Rousseff, uma diminuição das viagens internacionais, por sua vez uma diminuição na diplomacia presidencial, mas ainda assim com a manutenção das viagens internacionais (Jesus; Ribeiro, 2020; Cornettet, 2014). Outros indicadores que são importantes para analisar essas mudanças nas relações internacionais foram trazidos como PIB, mudanças no quadro burocrático do Itamaraty além do gráfico da lei orçamentária para entendermos as mudanças ocorridas nos postos no exterior e vagas no MRE.

Teoricamente, o trabalho em tela propôs uma análise de política externa que é uma ferramenta que permite analisar a sua formulação como uma política pública dessa forma, não se restringe apenas ao âmbito do Estado. Assim, o trabalho trouxe elementos tais como fatores exógenos como o contexto internacional e os fatores endógenos como a crise econômica doméstica. Ao longo da pesquisa foram identificados trabalhos que associavam os fatores internos tais quais as consequências da crise econômica internacional de 2008, porém sem associar os efeitos das jornadas de junho de 2013 e da Operação Lava Jato como fatores que contribuíram para o declínio das relações internacionais do Brasil.

Dessa forma, constata - se que as mudanças na Política Externa derivam de fatores mais complexos. Considerando os acertos e equívocos da política econômica, deve -se levar em consideração os condicionantes na inserção brasileira na economia globalizada e pela desaceleração cíclica daquele período. O trabalho ao analisar as jornadas de junho de 2013 verificou que era necessária uma nova coalizão social capaz de dar suporte ao projeto

desenvolvimentista. Em suma, as jornadas de junho escancaram as discrepâncias regionais, a insatisfação social com o alto custo de vida nas principais capitais do Brasil, além da falta de coordenação das políticas sociais às vésperas da Copa do Mundo de 2014 que foi sediada no Brasil. Conclui-se que a proposta desenvolvimentista fundada no fortalecimento e diversificação produtiva e de setores empresariais nacionais, e por políticas ativas do Estado e no aumento do seu protagonismo não encontrou apoio suficiente na sociedade.

Diante da falta de apoio da sociedade, setores como mídia, judiciário e congresso e demais setores da sociedade civil começaram a romper com o modelo conciliatório fazendo aumentar a disputa política interna. No momento em que as jornadas de junho de 2013 passaram a se intensificar, houve pouco esclarecimento sobre as atribuições dos governos federal, estadual e municipal. Com isso, houve uma considerável diminuição da popularidade da gestão Rousseff, inclusive associando - a à incompetência.

Ao longo do trabalho a questão da espionagem pela NSA ganha destaque pois evidenciou uma falha na segurança interna. O trabalho considera que esse episódio premeditou a Operação Lava Jato, visto que teve como alvo de espionagem setores econômicos do governo. Foi verificado no trabalho que devido a Lava Jato o Brasil entrou em uma crise política e econômica, o que demandou praticamente todas as atenções a política interna.

Mesmo com a vitória, o início do segundo mandato de Dilma Rousseff foi bastante turbulento no que se refere à política interna. A crise econômica iniciada em 2014 agravada pela Operação Lava Jato levou a uma mudança no cenário político colocando os dois modelos, neodesenvolvimentista e neoliberal em evidência: se manteria o modelo conciliatório ou se retornaria a agenda neoliberal. O segundo governo de Dilma iniciou sob políticas de austeridade. Isso levou a uma desaceleração econômica significativa e abriu espaço político para a contestação do segundo mandato.

O que deveria ter sido feito em resposta aos protestos de 2013, logo no segundo mandato, seria o reavivamento do "momento desenvolvimentista" característico de 2003 a 2014, entretanto o que se viu foi o contrário. O que se constatou foi o declínio do desenvolvimentismo com as medidas do segundo mandato de Dilma Rousseff ao passo em que se avançavam a Operação Lava Jato e as denúncias de corrupção na Petrobrás e nas empreiteiras envolvidas com o governo.

Se durante o boom das commodities, o Brasil buscou construir um sistema industrial e tecnológico em torno da produção do Petróleo, também desenvolveu a política de conteúdo local, do enorme investimento da Petrobrás e da disponibilidade de financiamento pelo BNDES, dessa forma fortaleceu-se a indústria e a pesquisa em ciência e tecnologia do setor de

petróleo. Essa lógica foi revertida a partir de 2014, com a crise gerada pela Operação Lava Jato. Consta que as empresas nacionais tanto a Petrobrás quanto as empreiteiras não puderam contar com as remessas das matrizes nem com a ajuda de incentivos do governo brasileiro. A crise internacional do petróleo, junto com a forte crise política brasileira, possibilitou o retorno e fortalecimento das gigantes para-petroleiras internacionais, restabelecendo o controle da produção brasileira (principalmente dos enormes campos do pré-sal) com o domínio da fabricação das máquinas e equipamentos, assim como da pesquisa científica e tecnológica do setor (Colombini, 2020).

Por fim, o trabalho traz o debate sobre se o Brasil passou ou não por uma guerra híbrida devido ao incidente envolvendo a espionagem da NSA. A conclusão é que, no caso do Brasil, houve alguns experimentos. Tradicionalmente o Brasil não representa uma ameaça aos Estados Unidos, ou figura como um país terrorista. Entretanto, no caso da Operação Lava Jato envolveu técnicas jurídicas, associadas a mídia hegemônica que praticamente segue o roteiro dos países ocidentais além do fator das mídias sociais a fim de manipular a opinião pública. O resultado imediato foi o comprometimento de reputação de líderes associando-os a corruptos e incompetentes, além de uma perseguição jurídica e midiática.

A operação Lava Jato não resultou em um confronto violento ou algum tipo de revolução. Ao decorrer da operação houve o golpe de 2016 que culminou na saída de Dilma Rousseff do poder, crise econômica e política que levou a cabo a eleição do candidato de extrema direita brasileiro, Jair Messias Bolsonaro em 2020 e alçou Sérgio Moro ao ministro da justiça. Enfim, nunca foi pelo combate à corrupção. Além disso, contribuiu para a polarização política, além do fortalecimento de partidos de extrema direita. Devido a tudo que foi exposto no trabalho em tela, foi necessário para o declínio do breve neodesenvolvimentismo do Brasil, um anteprojeto nacional com o apoio dos setores da sociedade civil ressentidos com os anos do neodesenvolvimentismo e constata - se que não foi preciso muito esforço para se fazer uma guerra híbrida.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Rodadas de licitação de Petróleo e Gás Natural – partilha de produção**. Brasília, DF: ANP, 2020. Disponível em: http://rodadas.anp.gov.br/pt/partilha-de-producao. Acesso em: 14 jun. 2024.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Pré-sal já responde por 54% da produção brasileira de petróleo e gás**. Brasília, DF: ANP, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/pre-sal-ja-responde-por-54-da-producao-brasileira-de-petroleo-e-gas. Acesso em: 08 set. 2024.

ANDRADE, C. D.; ANDRADE, M. **Carlos e Mário**: correspondência entre Carlos Drummond de Andrade e Mário de Andrade: 1924-1945. Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi, 2002.

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório Anual 2018**. Rio de Janeiro: BNDES, 2019. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/relacoes-com investidores/governanca-corporativa/relatorios-de-governanca/relatorio-anual-integrado/relatorio-anual-2018/. Acesso em: 16 out. 2024.

BASTOS, P. P. Z.; HIRATUKA, C. A política econômica externa do governo Dilma Rousseff: comércio, cooperação e dependência. **Texto para discussão**, Campinas, n. 306, p. 1-42, 2017.

BERRINGER, T. **A burguesia brasileira e a política externa nos governos FHC e Lula**. Curitiba: Appris, 2015.

BODINE, C. S. *et al*. O vazamento da Wikileaks no Governo Dilma Rousseff: alterações da política externa, ações simbólicas e suas limitações. **RICRI**, João Pessoa, v. 9, n. 18, 2022.

BOITO JUNIOR, A. A corrupção como ideologia**. Crítica Marxista**, Campinas, n. 44, p. 9-19, 2017.

BOITO JUNIOR, A.; BERRINGER, T. Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 47, p. 31-38, set. 2013.

BRASIL. **Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. **Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997**. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm. Acesso em: 26 set. 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Projetos de Lei Orçamentária**: despesa elaboração por órgão - Gestão 2002 a 2015. Brasília, DF: MRE, 2010. Disponível em: https://esic.cgu.gov.br/sistema/site/index.aspx?ReturnUrl=%2fsistema%2fprincipal.aspx. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Estatísticas de Filiados**. Brasília, DF: TSE, 2012. Disponivel em: http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/estatisticas/filiados. Acesso em: 18 mar. 2023.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina. **Textos para discussão,** São Paulo, n. 274, p. 01-38, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Em busca do desenvolvimento perdido**: um projeto novo-desenvolvimentista para o Brasil. São Paulo: FGV, 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, jul./set. 2006.

CALIMAN, D. W. A instrumentalização da política externa para construção de hegemonia: do bloco neoliberal de Cardoso ao neodesenvolvimentista de Lula e Dilma. **Revista Brasileira de Políticas Internacionais**, Brasília, DF, v. 5, n. 2, p. 124-145, ago. 2020.

CAMPOS, P. H. P. **Estranhas catedrais**: as empreiteiras brasileiras e a ditadura civil-militar, 1964-1988. Niterói: EDUFF, 2014.

CAMPOS, P. H. P. Os efeitos da crise econômica e da operação Lava Jato sobre a indústria da construção pesada no Brasil: falências, desnacionalização e desestruturação produtiva. **Mediações - Revista de Ciências Sociais**, Londrina, v. 24, n. 1, p. 127–153, 2019.

CARTA CAPITAL. **Há dez anos, Edward Snowden revelou um mundo sitiado pela espionagem americana**. São Paulo: Carta Capital, 2023. Disponível em: https://www.cartacapital.com.br/mundo/ha-10-anos-edward-snowden-revelou-um-mundo-sitiado-pela-espionagem-americana/. Acesso em: 20 ago. 2024.

CARVALHO, A. C. Bresser-Pereira e a Teoria do Novo-Desenvolvimentismo. **Estudos Avançados**, Osasco, v. 33, n. 95, p. 291-296, 2019.

CARVALHO, L. **A valsa brasileira**: do boom ao caos econômico. São Paulo: Todavia, 2018

CERVO, A. L.; LESSA, A. C. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011–2014). **Rev. Bras. Polít. Int**., Brasília, DF, v. 57, n. 2, p. 133-151, 2014.

CERVO, A; BUENO, C. **História da política exterior do Brasil.** Brasília, DF: UNB, 2015.

COLOMBINI, I. Crise da geopolítica do petróleo no Brasil e o ‘mundo invisível’ das parapetroleiras. **Oikos**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, p. 122-141, 2020.

CORNETET, J. M. C. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014.

COUTO, V. Lava jato aproxima-se do desenlace, mas deixará um legado de destruição, diz Wadih Damous. **Senge**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 18, 2018. Disponível em: https://www.sengerj.org.br/posts/3265-lava-jato-aproxima-se-do-desenlace-masdeixara-um-legado-de-destruicao-diz-wadih-damous. Acesso em: 30 dez. 2023.

CRAVEIRO, R. **EUA espionam brasil desde o governo lula**. Brasília, DF: Senado Federal, 2015. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/513601/noticia.html?sequence=1. Acesso em: 15 abr. 2024.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICAS E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Implicações econômicas intersetoriais da operação lava jato**. SÃO PAULO: DIEESE, 2019. Disponível em: https://www.dieese.org.br/outraspublicacoes/2021/impactosLavaJatoEconomia.html. Acesso em: 16 mar. 2021.

DESIDERÁ NETO, W. A. *et al*. (org.). **Política externa brasileira em debate**: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília, DF: IPEA: FUNAG, 2018.

DINIZ, E. Desenvolvimento e estado desenvolvimentista: tensões e desafios da construção de um novo modelo para o Brasil do século XXI. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 2, n. 47, p. 09-29, set. 2013.

FANG, L. **Esfera de influência: como os libertários americanos estão reinventando a política latino-americana**. Rio de Janeiro: Intercept Brasil, 2017.

FAUS, J. **Biden visita o Brasil em busca de reconciliação definitiva com Rousseff**. Washigton: El Pais, 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/06/16/internacional/1402872260_972748.html. Acesso em: 20 ago. 2024.

FLECK, I. **Após expansão sob Lula, Dilma segura vagas na diplomacia**. São Paulo: Folha de São Paulo, 2013. Disponível em: folha.uol.com.br/2013/04/1256995-aposexpansao-sob-lula-dilma-segura-vagas-na-diplomacia.shtml. Acesso em: 07 jul. 2023.

FONTAINHA, F.; LIMA, A. E. C. Judiciário e crise política no Brasil hoje: do mensalão à lava jato. **Alumni**, São Paulo, v. 1, n. 1, p. 1-25, 2019.

FREITAS, J. L. *et al*. **Investimentos chineses no Brasil são concentrados no setor de energia e se encontram aquém do esperado.** Santo André: OPEB, 2021. Disponível em: https://opeb.org/2021/12/14/investimentos-chineses-no-brasil-sao-concentrados-no-setor-de-energia-e-se-encontram-aquem-do-esperado/. Acesso em: 15 jun. 2024.

GAJUS, B. **Apesar do caos no governo Bolsonaro, China manteve investimentos no Brasil**. [*S.l.*]: OPEB, 2022. Disponível em: https://opeb.org/2022/11/29/apesar-do-caos-no-governo-bolsonaro-china-manteve-investimentos-no-brasil/. Acesso em: 19 nov. 2022.

GENTIL, D.; HERMANN, J. A política fiscal do primeiro governo Dilma Rrousseff: ortodoxia e retrocesso. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 26, n. 3, p. 793-816, dez. 2017.

GIAMBIAGI, F. **Economia Brasileira Contemporânea (1945-2015)**. 3. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às avessas**: verdade, má-fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento. Rio de Janeiro: LTC, 2013.

GUIMARÃES, C. Integração hemisférica ou integração autônoma. *In*: LIMA, M. R. S. (org.). **Desempenho de governos progressistas no Cone Sul**: agendas alternativas ao neoliberalismo. Rio de Janeiro: Edições IUPERJ, 2008. p. 239-247.

HERMANN, C. F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **International Studies Quarterly**, Oxford, v. 34, n. 1, p. 03-21, mar. 1990.

INSTITUTO BRASILEIRO DE PETRÓLEO E GÁS. **Evolução do número de sondas em operação no Brasil**. Rio de Janeiro: IBP, 2019. Disponível em: www.ibp.org.br/observatorio-do setor/evolucao-mensal sondas-no-brasil/. Acesso em: 09 set. 2024.

JAGUARIBE, H. Autonomia periférica e hegemonia cêntrica. **Estudios Internacionales**, Chile, v. 12, n. 46, p. 91-130, abr./jun. 1979.

JESUS, R. P.; RIBEIRO, R. A. A crise e a política externa do Governo Dilma Rousseff (2011-2015). *In*: ENCONTRO ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 12., 2020, João Pessoa. **Anais** [...]. João Pessoa: ABCP, 2020.

KANAAN, G. L. O Brasil na mira do Tio Sam: o projeto Pontes e a participação dos EUA no golpe de 2016. *In*: ENCONTRO DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO, 7., 2018, Niterói. **Anais** [...]. NITEROI: UFF, 2018.

KATZ, C. **Neoliberalismo, neodesenvolvimentismo, socialismo**. São Paulo. Expressão Popular: Perseu Abramo, 2016.

KLARE, M. T. **Blood and oil**: the dangers and consequences of America's growing petroleum dependency. London: Penguin Books, 2004.

KUBISKE, Lisa. **Opportunities for law enforcement partnerships in Brazil**. US Embassy in Brasilia para Secretary of State, 10 de março de 2009. Canonical ID: 09BRASILIA278_a. Islândia: WikiLeaks, 2009. Disponível em: wikileaks.org/plusd/cables/09BRASILIA278_a.html.

LAFER, C. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAVINAS, L. (coord.). **Percepções sobre a desigualdade e pobreza. O que pensam os brasileiros da política social?.** Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas Públicas para o Desenvolvimento, 2014.

LIMA, M. R. S. Política doméstica determina atuação diplomática. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 35, 1996.

MIYAMOTO, S. Geopolítica e Relações Internacionais. **Caderno Premissas**, [*S.l.*], v. 11, p. 05-38, 1995.

MOTORYN, P. **Biden no Brasil**: Já elogiou Dilma, apoiou Temer e visitou favela no Rio. Brasília, DF: Poder 360, 2020. Disponível Em: https://www.poder360.com.br/poder-internacional/internacional/biden-no-brasil-ja-elogiou-dilma-apoiou-temer-e-visitou-favela-no-rio/. Acesso em: 20 ago. 2024. PODER360.

NERY, T. Política externa brasileira, modelo de desenvolvimento e coalizões politicas. políticas. *In*: NERY, T. (org.). **A política externa brasileira e a UNASUL**: geopolítica e expansão do capitalismo brasileiro na América do Sul. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2021. p. 109-195.

NOBRE, M. **Imobilismo em movimento**: da abertura democrática ao governo Dilma. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PAULANI, L. M. A experiência brasileira entre 2003 e 2014: neodesenvolvimentismo?. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 20, p. 135-155, jan./jun. 2017.

PECEQUILO, C. S. A América do Sul como espaço Geopolítico e Geoeconômico: o Brasil, os Estados Unidos e a China. **Carta Internacional**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 100-115, jul./dez. 2013.

PECEQUILO, C. S. **Os Estados Unidos e o século XXI**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

PELLINI, M. P. F. Período neodesenvolvimentista no Brasil. **Revista Habitus**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 17, p. 37-54, jan./jul. 2019.

PETROBRAS. **Relação com investidores**: investimentos. Rio de Janeiro: Petrobras, 2020. Disponível em: https://www.investidorpetrobras.com.br/visao-geral/investimentos/. Acesso em: 18 mar. 2023.

PRONER, C. Operação lava jato e relações externas. *IN*: AUGUSTO JÚNIOR, F.; GABRIELLI, J. S.; ALONSO JÚNIOR, A. (org.). **Operação Lava Jato – crime, devastação econômica e perseguição política**. São Paulo: Expressão Popular, 2021.

PT. **UM BRASIL PARA TODOS. 2002**. DISPONÍVEL EM:<CSBH.FPABRAMO.ORG.BR/UPLOADS/CONCEPCAOEDIRETRIZESDOPROG.PDF>. ACESSO EM: 07 DE MAI. 2023.

PUIG, J. C, **Doctrinas Internacionales y Autonomia Latinoamericana.** Bogotá: Instituto de Altos Estudios de America Latina; Venezuela: Universidad Simón Bolívar, 1980.

PUIG, J. C. **América Latina**: políticas exteriores comparadas. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

RAMOS, L. C. S. Contra-hegemonia e política externa?: a política externa brasileira no governo Lula. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 69-86, 2012.

RODRIGUES, B. S. Guerra híbrida na América do Sul: uma definição das ações políticas veladas. **Sul Global**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p. 139-168, 2020. Disponível em: https://revistas.ufrj.br/index.php/sg/article/view/31949. Acesso em: 20 ago. 2024.

RODRIGUES, D. **Construtoras brasileiras tem legado de grandes obras em outros países**. Brasília, DF: Poder 360, 2022. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poderespecial/brasilafrente/construtoras-brasileiras-tem-legado-de-grandes-obras-em-outros-paises/. Acesso em: 26 ago. 2024.

RODRIGUES, D.; PINTO, P. S. **Construtoras antes desconhecidas ocupam espaço no mercado**. Brasília, DF: Poder 360, 2022a. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poderespecial/brasilafrente/construtoras-antes-desconhecidas-ocupam-espaco-no mercado/#:~:text= construtoras%20que%20estiveram%20na% 20mira,nenhuma%20empresa%20acima%20desse%20patamar. Acesso em: 26 ago. 2024. PODER360.

RODRIGUES, D.; PINTO, P. S. **Investimento é pouco até para manter a infraestrutura**. Brasília, DF: Poder 360, 2022b. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poderespecial/brasilafrente/investimento-e-pouco-ate-para-manter-infraestrutura/. Acesso em: 26 ago. 2024.

RODRIGUES, D.; PINTO, P. S. **Multinacionais de infraestrutura aumentam presença no Brasil**. Brasília, DF: Poder 360, 2022c. Disponível em: https://www.poder360.com.br/poderespecial/brasilafrente/multinacionais-de-infraestrutura-aumentam-presenca-no-brasil/. Aceso em: 26 ago. 2024.

SAMPAIO JÚNIOR, P. A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, 2012.

SANCHES, C. B. *et al*. O vazamento da Wikileaks no Governo Dilma Rousseff: alterações da política externa, ações simbólicas e suas limitações. **RICRI**, João Pessoa, v. 9, n, 18, p. 1-15, 2022.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. **Relações Internacionais**, Lisboa, v. 44, p. 25-35, 2014.

SARAIVA, M. G.; VELASCO JÚNIOR, P. A. A política externa brasileira e o "fim de ciclo" na américa do sul: para onde vamos?. **Pensamento Próprio**, [*S.l.*], v. 44, p. 295-324, 2016.

SCHREIBER, M. **Qual o impacto da entrada da Bolívia no Mercosul?**. São Paulo: BBC Brasil, 2015.

SINGER, A. **Os sentidos do lulismo**: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. **A política externa brasileira**: a busca de autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: UNESP, 2011.

VIGEVANI, T.; CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007.

VISENTINI, P. G. F.; SILVA, A. L. R. O Brasil e o multilateralismo econômico, político e ambiental: o governo Lula. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, DF, 53 (esp.), p. 54-72, 2010.

WAINER, S. **Minha razão de viver**: memórias de um repórter. Rio de Janeiro: Record, 1987.